

¿Por qué generar y difundir conocimientos analíticos y prospectivos en cuanto a las interrelaciones entre el Estado, la sociedad y la economía en la crisis, como parte de la conformación de estrategias para la reconstitución de tal relación y para la transformación del Estado?

Porque la difícil consolidación de sistemas políticos democráticos constitucionales y los desafíos de la crisis económica obligan a reabrir la problemática del desarrollo, incluyendo, por una parte, la construcción de consenso y de legitimidad, y por otra, la eficacia social de las decisiones estatales.

Autores

J. Schvarzer, J. Ruiz-Tagle P., T. Palau,
R. Fogel, R. Canese, H. Grebe López, F. Hidalgo V.,
E. Gordillo R., E. Valencia V., H. I. del Rosario,
V. Fajardo Cortez, R. N. Méndez, F. López, J.J.N.

Chúa, J. A. Castañer, M. Rivera

Coordinadores

F. Calderón, M. R. dos Santos

Este volumen forma parte de una serie que recoge los resultados del Proyecto PNUD - UNESCO - CLACSO, RLA-86/001, identificada con el título

¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina? e integrada por los siguientes volúmenes:

1º y 2º *Democratización/modernización y actores socio-políticos,*

3º y 4º *Los actores socio-económicos del ajuste estructural,*

5º y 6º *Centralización/descentralización del Estado y actores territoriales,*

7º y 8º *Innovación cultural y actores socio-culturales.*

El volumen 9º estará dedicado a una síntesis prospectiva y comparativa regional sobre la reestructuración de las relaciones del Estado, la sociedad y la economía, a cargo de la coordinación del proyecto.

29

3. Los actores socio-económicos del ajuste estructural

¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina?

3. Los actores socio-económicos del ajuste estructural

clacso

Biblioteca de Ciencias Sociales

Volumen 3

**¿Hacia un nuevo orden estatal
en América Latina?**

**Los actores
socio-económicos del
ajuste estructural**

J. Schvarzer, J. Ruiz-Tagle P., T. Palau, R. Fogel,
R. Canese, H. Grebe López, F. Hidalgo V. E. Gordillo R.,
E. Valencia V., H. I. del Rosario, V. Fajardo Cortez, R. N.
Méndez, F. López, J. J. N. Chúa, J. A. Castañer, M. Rivera,
F. Calderón y M. R. dos Santos (coordinadores).

Biblioteca de Ciencias Sociales
Directora: Cristina Micieli

Programa de Publicaciones
Secretaria: Patricia Felli

I.S.B.N. 950-9231-28-4

Diseño de Tapa: Beatriz Burecovics y Viviana Barletta
Composición y armado: Cronopio Azul
Florencio Varela 683, Gerli, Buenos Aires
Impresión: La Técnica Impresora
Primera edición: noviembre de 1988
Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723
Copyright de todas las ediciones en español por
Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
(CLACSO)

¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina?

**Los actores
socio-económicos del
ajuste estructural**

clacso
Consejo
Latinoamericano
de Ciencias
Sociales

Este volumen ha sido financiado
con fondos del Proyecto RLA-86/001,
PNUD-UNESCO-CLACSO
y del Swedisch Agency for
Research Co-operation
with Developing Countries
(SAREC), Estocolmo, Suecia.

Presentación

Vientos de fin de siglo soplan en el continente. Pareciera que los procesos de transnacionalización e internacionalización de la política, la economía y la cultura constituyen los fenómenos estructuradores, que juntamente con los programas e impactos de la revolución tecnológica en las diferentes realidades nacionales y regionales, modifican el universo de la acción colectiva.

Nadie sabe a ciencia cierta qué posición y qué roles cumplirá América Latina en este nuevo marasmo internacional, aunque se sabe por ejemplo que la región tendrá que necesariamente integrarse y competir en esta nueva olimpiada; se sabe también, según varios tecnocráticos presagios, que oscuras nubes se ciernen sobre la participación latinoamericana en el mercado mundial y que las políticas de ajuste tienden a producir una integración parcial y excluyente de la región en el mundo.

Sin embargo poco sabemos acerca de las postulaciones, ejercicios y resultados concretos o virtuales de las políticas que ejecutan o demandan los distintos actores socioeconómicos, socioculturales y sociopolíticos para volver a enfrentar la integración de las sociedades latinoamericanas a los nuevos procesos de internacionalización de la política y la economía, como tampoco sabemos cuánto aquellos recogen las posibilidades y potencialidades reales de desarrollo y cambio; aún más, no sabemos qué actores se plantean estos desafíos y si sus orientaciones son fecundas para enfrentarlos.

La cuestión es difícil, pues no sólo hay nuevos códigos de los actores sociales y políticos, sino también porque las transformaciones pasan por el

Estado y éste, como es conocido, fue un actor histórico que organizaba y repartía los naipes en las sociedades latinoamericanas. Hoy, empero, esa función aparentemente se agota y el Estado empieza a transformarse, en relación a sí mismo, en relación al emergente interés político en la democracia, en relación a los actores sociales. ¿Estamos pues ante la emergencia de un *nuevo orden estatal en América Latina*?

Las publicaciones producidas por el programa PNUD-UNESCO-CLACSO (nueve en total) tratan de responder cuáles son las diferentes políticas que impulsan los Estados latinoamericanos, qué respuestas dan a éstas diferentes actores económicos, sociales, políticos y culturales en los distintos países de la región y qué prospectiva emerge de esta interacción.

Los primeros dos volúmenes están dedicados a la democratización y modernización del Estado. Los volúmenes tercero y cuarto a la innovación de políticas económicas, principalmente las políticas relativas al ajuste. Los volúmenes quinto y sexto versarán sobre las políticas de descentralización/centralización, en tanto los volúmenes séptimo y octavo incluirán los trabajos sobre innovación en políticas culturales y transformaciones en el campo cultural. Finalmente publicaremos un volumen de tendencias históricas a nivel latinoamericano. Como podrá apreciar el lector, las políticas son centrales y múltiples los actores que interactúan con ellas.

Los primeros volúmenes de cada dimensión analítica —recién mencionados— reproducen una síntesis del proyecto que dio lugar a la investigación, la cual se desarrolla hace dos años y tiene una duración de tres.

Los estudios nacionales fueron encargados a equipos diversos de investigación pertenecientes a centros miembros de CLACSO en cada país, que volcaron su experiencia e investigación de años. El trabajo fue realizado gracias al PNUD y a la UNESCO, organismos con los cuales intercambiamos constantemente impresiones, críticas y comentarios no sólo en el plano de la gestión sino también en el de la labor intelectual.

CLACSO, con este aporte, espera contribuir al conocimiento y a la búsqueda de opciones frente a la crisis que sufre actualmente la región.

La elaboración y coordinación del proyecto estuvo a cargo de Mario R. dos Santos y mía.

Fernando Calderón
Secretario Ejecutivo de CLACSO

Agradecimientos

Este proyecto contó y cuenta con múltiples apoyos institucionales y personales. La enumeración que sigue pretende dar cuenta de este hecho sin ser exhaustiva. Agradecemos pues al PNUD y a la UNESCO su reiterada confianza en el Consejo, como así también a los centros miembros que generosamente enfrentaron la tarea. A nivel personal, dejamos constancia de nuestro reconocimiento a los investigadores convocados y autores de los estudios incluidos, como también a aquellos que desde las instituciones citadas como desde la Secretaría Ejecutiva compartieron la iniciativa y/o trabajaron para ella. Entre los primeros están Hugo Navajas Mogro, César Miquel, Augusto Ramírez Ocampo, Ema Torres, Henry Harman, Eduardo Gutiérrez, Ignacio Pérez Salgado y Brígida Watson (del PNUD), Julio Labastida, Gonzalo Abad, Oswaldo Lingua, Ernesto Ottone, Luis Barriga, Oscar Vargas (de la UNESCO), y Cristina Micieli, Patricia Feliu, Andrea Saslávsky y Alicia Szmukler (de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO).

Las críticas y comentarios al proyecto hechas por Alain Touraine, Manuel Castells, Fernando Fajnzylber, Enzo Faletto, Adolfo Gurrieri, Oscar Osziak, Juan Enrique Vega, René Mayorga, José Joaquín Brunner, Angel Flisflisch, Carlos Franco, Jorge Balán, Elizabeth Jelin, Jorge Schwarzer, Jorge Katz, Alejandro Roffman, Narda Henríquez, Manuel Barrera y Néstor García Canclini fueron especialmente valiosas y alentadoras.

Ciencias sociales, crisis y requerimientos de nuevos paradigmas en la relación Estado/sociedad/economía

El texto que sigue reproduce parcialmente el documento de proyecto regional RLA 86/001 PNUD-UNESCO-CLACSO e incluye explicitaciones hechas en el documento de referencia del proyecto mencionado. Ambos materiales enmarcaron la producción de los estudios que forman estos volúmenes sobre democratización/modernización del Estado y aquellos que los continuarán sobre innovación en políticas económico-sociales, innovación en políticas culturales y transformaciones en el campo cultural y descentralización/centralización del Estado.

La intencionalidad que animó la iniciativa del proyecto aparece aquí y ello permitirá entender mejor los estudios de caso, evaluando los logros y también las dificultades de un trabajo colectivo regional arduo que convoca esfuerzos intelectuales de larga duración.

Objetivo del desarrollo del proyecto (necesidades regionales a las que responde)

Como ha sido recogido en los documentos preparatorios del Programa Regional para América Latina y el Caribe (PREALC), por ejecutarse en el período 1987-1991 y asimismo en el Programa del Sector Ciencias Sociales de la UNESCO y en su Gran Programa 1 sobre prospectiva, se advierte cada vez más intensamente la necesidad de producir transformaciones en el Estado pues recaen sobre él las posibilidades de articular y fomentar los esfuerzos de la sociedad en su conjunto sometida a los impactos de la crisis. Tal consciencia está presente en buena parte de los gobiernos de la región, que reciben demandas de democratización en un contexto donde una gobernabilidad económica progresiva se vuelve extremadamente difícil. Esta dificultad se vincula con las tendencias de la reestructuración económica a nivel mundial, las cuales marginan a la periferia y vuelven previsible una nueva trama económico-financiera-tecnológica que afecte negativamente la coherencia y cohesión de los Estados nacionales latinoamericanos, al inhibir posibilidades de desarrollo.

En efecto, recientes estudios prospectivos (CEPII, OCDE, CEPAL, etc.) muestran una tendencia a una mayor internacionalización de la economía respecto del capital, de los mercados de ciertas materias primas y de los procesos de gestión y de innovación tecnológica, procesos que provocarían el fortalecimiento de los Estados Unidos, el Japón y algunos países del sudeste asiático. La nueva división internacional del trabajo resultante marginaría aún más a la periferia, con lo cual América Latina perdería posiciones de desarrollo relativo.

Por otra parte, la eficacia, la capacidad de previsión y la racionalidad de los Estados latinoamericanos —tanto interna como en su acción sobre el conjunto social— ya no ha bastado durante las últimas décadas para garantizar adecuadas políticas públicas. El rápido y cualitativamente complejo crecimiento burocrático del Estado, a través de sus múltiples instituciones, aparatos y presupuestos no guarda hoy relación con las necesidades de efectividad estatal ante la crisis y menos aún con las perspectivas de la región para los próximos años.

Inclusive el fortalecimiento del Estado propio de los procesos de transición a la democracia (por su concomitante legitimación) y de exigencias derivadas de la crisis (mayor intervención obligada), no le proporcionan inmediata y necesariamente a aquél mayor capacidad de gestión del desarrollo. Las transformaciones actuales en América Latina tienen más que ver con cambios en los regímenes políticos que con cambios en la funcionalidad del Estado y en su estructura organizativa. Se corre pues el riesgo de una continuidad de la máxima instancia del poder social en tanto síntesis de relaciones sociales y también en tanto aparato burocrático.

La difícil consolidación de sistemas políticos democráticos constitucionales y los desafíos de la crisis económica obligan, por consiguiente, a abrir la problemática del desarrollo, incluyendo, por una parte, la construcción de consenso y de legitimidad, y por otra, la eficacia social de las decisiones estatales.¹ Ambas dimensiones parecen requerir como nunca capacidad de invención institucional y de innovación en las políticas económicas y socio-culturales. Sin esa capacidad, la racionalidad estatal llegará a abrazar reguladoramente una porción cada vez menor de la realidad, lo cual, aunque tendencia general, se vuelve más dramático en la periferia. Inmensas porciones de la realidad social quedarán abandonadas a su suerte material, más allá de que sobre ellas sea posible seguir ejerciendo coerción estatal y logrando umbrales de orden público.

Como contraparte, la sociedad — pese a las múltiples demandas que plantean sus distintos agrupamientos (partidos, corporaciones, movimientos sociales clásicos y nuevos, grupos económicos, etcétera)— no logra impulsar la gestación de sistemas de representación y de gestión, acordes a su propia heterogeneidad y capaces de aportar viabilidad a las parcialidades unidas en una totalidad coherente y democrática.

Como apuntaba Fernando H. Cardoso negando la validez de pensar el Estado por una parte y la sociedad por otra, "cuando tenemos que enfrentarnos con la temática de la crisis del Estado y de su reconstitución, la temática no es la del Estado, es la de la sociedad; es la reconstitución de las sociedades, de la cual el Estado es una parte permanente y central".

En esta situación —esquemática en pro de una presentación concisa del proyecto— los conflictos exponen la incapacidad de las formas políticas para procesarlos. Una grave desigualdad en cuanto a los impactos de la crisis se suma a aquella derivada del manejo tradicional del poder y de las tendencias históricas en el plano económico-social. Hay un surgimiento de nuevos movimientos sociales (étnicos, de campesinos pobres, de mujeres,

de jóvenes, de otras minorías, de derechos humanos), y los llamados clásicos exhiben importantes cambios internos. La creciente pérdida de centralidad del modelo industrial de desarrollo, que anteriormente permeaba el orden social pese a todas sus limitaciones, impide esa fluidez entre el Estado, los partidos, el movimiento social y el funcionamiento del aparato productivo, anudando rigideces en distintas dimensiones. Las demandas improcesables o prácticamente improcesables no son sólo las demandas éticas respecto del orden social, sino aquellas de satisfacción de necesidades básicas para vastas mayorías (trabajo, alimentación, vivienda, salud, educación). Algunas se han extremado hasta volverse "no políticas" y otras presentan la radicalización propia de su carácter absolutamente básico.

Aparentemente habrían llegado a su término los modelos conocidos de integración entre lo social y lo político, abarcando la crisis del Estado tanto a las formas autoritarias como a las del Estado de bienestar. Las inconsistencias no aparecen solo en la incommensurabilidad entre demandas y respuestas efectivas, sino en cuanto a la capacidad estatal de constitución de actores sociales o de incidencia articuladora sobre ellos. Su poder unificador choca con una rebelde heterogeneidad tanto en sí mismo como en la realidad que debería abarcar. En ocasiones llega a aparecer como un actor fragmentado más.

Ahora bien, puede avanzarse que en el transcurso de esta crisis inédita, que esteriliza recetas políticas y económicas anteriores, se modificará profundamente la relación entre el Estado, la sociedad y la economía en los países latinoamericanos. Ello es lo que ocurre en las crisis estructurales, como fue dable ver en la crisis del 30 que dio origen al Estado de bienestar o protector. Tal modificación irá ahora seguramente más allá de la oscilación entre una centralización autoritaria y un acatamiento a un mercado político de intereses sectoriales o corporativos.

Explorar los escenarios futuros posibles de esa modificación de la relación entre Estado, sociedad y economía es en la actualidad una labor pendiente e imprescindible en la medida en que el conocimiento de las tendencias actuantes es parcial y en general se reduce a extrapolaciones de la situación en el plano exclusivamente económico-social, sin una consideración totalizadora de los condicionantes y potenciales de cambio presentes intra-estatalmente y en el seno de la sociedad.

En este sentido, creemos que se debe trabajar en función de "identificar opciones dinámicas que puedan compensar las tendencias negativas", como se lee en uno de los párrafos del documento "A UNDP overview: prospects for technical co-operation in Latin America and the Caribbean in the eighties".

Tal identificación de opciones dinámicas, o sea de nuevos modelos de desarrollo económico y de participación socio-cultural a nivel nacional y subregional, requiere elaborar conocimientos sobre los aportes a los mismos de los actores en juego, incluidos los Estados. Como adelantáramos, se trata de procesar los condicionantes y los potenciales de cambio presentes intra-estatalmente y en el seno de la sociedad. Sólo así podrán cons-

truirse los escenarios futuros posibles, ya que el espacio de elaboración de políticas públicas y de la misma institucionalización es el de la sociedad y sus conflictos.

Recapitulando:

- 1— En la región, los Estados nacionales enfrentan la necesidad de producir transformaciones en su seno, a fin de ganar capacidad para responder adecuadamente a un proceso de ajuste económico sumamente crítico que amenaza la gobernabilidad sistémica, de lo cual existe una conciencia incipiente por parte de los gobiernos y por parte de diversos actores sociales que reclaman modificaciones en las políticas de los aparatos estatales;
- 2— La capacidad de gestión del desarrollo por parte de los Estados latinoamericanos² no se incrementa necesariamente aún con procesos de fortalecimiento derivados de una mayor legitimación (por las aperturas democráticas) o de la centralización de decisiones claves de política por imperio de la crisis;
- 3— Aparentemente no resulta posible seguir pensando en el diseño de políticas públicas capaces de dar respuestas a las perspectivas económicas regresivas, o al menos que las mitiguen, sin hacerse cargo en tal diseño de los cambios que se están produciendo en la relación Estado, sociedad y economía;
- 4— Tales cambios no han sido analíticamente ponderados en pro de disponer de escenarios futuros posibles a nivel nacional, subregional y regional, donde aparezcan combinados resultantes probables del accionar de distintos actores sociales;
- 5— La difícil consolidación de sistemas políticos democráticos constitucionales y los desafíos de la crisis económica parecen requerir como nunca capacidad de invención institucional y de innovación en las políticas económicas y socio-culturales, sin que sea posible escindir más la problemática de la construcción de consenso y de legitimidad de aquella de la eficacia social de las decisiones estatales;
- 6— La identificación de "opciones dinámicas que puedan compensar las tendencias negativas", o sea de nuevos modelos de desarrollo económico y de participación socio-cultural, no puede realizarse a través de ejercicios de extrapolación de tendencias exclusivamente económicas, sino integrando tendencias de comportamiento de actores claves, incluidos los Estados.

Ante la necesidad de disponer de los escenarios futuros posibles que hemos mencionado, considerándolos elementos valiosos para la toma de decisiones (gubernamentales y no gubernamentales), y en función de los razonamientos expuestos y recapitulados, proponemos el cumplimiento del siguiente objetivo regional de desarrollo: *generar y difundir conocimientos analíticos y prospectivos en cuanto a las interrelaciones entre el Estado, la sociedad y la economía en la crisis, como parte de la conformación de estrategias para la reconstitución de tal relación y para la transformación del Estado.*

Contribución del proyecto al objetivo regional de desarrollo

El proyecto proporcionará descripciones de las tendencias actuantes y de su proyección en el mediano plazo, en los niveles nacional, subregional y regional, a fin de que en los sistemas de toma de decisiones con incidencia societal exista una mayor comprensión de las consecuencias de determinadas opciones de acción, a partir de la visualización de los juegos de los distintos procesos y actores estudiados. Respecto de esto, será una preocupación constante evaluar la comprensión que los actores considerados ya tienen de las consecuencias de determinadas opciones de acción. Interesa sobremanera verificar los costos sociales que los distintos actores estiman derivarán de sus propias opciones de política y su disponibilidad o no a pagarlos. La dificultad para concebir políticas de crecimiento socialmente progresivas hace particularmente importante este punto.

Con ello se buscará cubrir el déficit en el conocimiento práctico y teórico³ sobre las interrelaciones y yuxtaposiciones entre el Estado, sociedad y economía, motivo que interfiere en la determinación de las causas profundas por las cuales el Estado no es capaz de responder a importantes tareas de desarrollo. O sea que el proyecto se hace cargo de la necesidad expresada por distintos gobiernos y actores sociales de una integración entre política y economía, compatibilizadas en una gestión de desarrollo no atribuible ya a un sólo dominio (el de la economía suprimiendo la política, en las propuestas neo-liberales, o el de la política como sola instauración o recuperación de la institucionalidad democrática o Estado de derecho).

La contribución del proyecto será pues revelar y difundir los escenarios posibles de la reconstitución de la relación Estado-sociedad, reconstitución que en claves progresivas o regresivas será seguramente impuesta, por una parte, por las nuevas relaciones internacionales en gestación y, por otra, por la necesidad de responder de alguna manera a condiciones nacionales cada vez más específicas en esta nueva dualidad entre homogeneización mundial creciente a nivel tecnológico-productivo y diversificación de las sociedades.

Acotación del objeto de estudio y alcance de las investigaciones

El objeto de estudio del proyecto en cada una de sus fases de agregación (nacional, subregional y regional) está constituido por las políticas estatales o de otros actores sociales y/o por las demandas de políticas que estos últimos realicen. O sea que los escenarios futuros posibles surgirán en todos los casos a partir de las combinatorias entre políticas y demandas de políticas.

En este sentido consideraremos políticas tanto aquellas declaradas como tales por el actor de que se trate, como las indicadas por series de acciones concurrentes. (Por ejemplo, una política expresa de reforma administrativa del Estado y las series concurrentes de acciones estatales que transforman la estructura del aparato estatal en el mismo sentido o no

que aquél declarado en la legislación y/o medidas de reforma administrativa).

En el campo de las políticas se destacarán, para tratarlas, aquellas que impliquen innovación (que impliquen pues ejercicio de poder independiente y no prefijado por una regulación jurídica normativa ya establecida), sea en el sentido progresivo o regresivo, iniciador de transformaciones más o menos inmediatas o de modificaciones "en germen", pero importantes por su cualidad original o contrapuesta a la tendencia dominante y con efectos potenciales a largo plazo. La capacidad de impacto sistémico, de afectar al conjunto de dimensiones o de actores en juego es entonces lo decisivo. Recuérdese que para la confección de escenarios posibles se deben identificar tendencias dominantes y secundarias, tomando como referencia el alejamiento o acercamiento a la "salida óptima de la crisis".

La elaboración de todos los ítems será en lo posible multidisciplinaria (por ejemplo, no se describirá una reforma administrativa —dentro de la dimensión analítica democratización-modernización del Estado— en términos sólo organizacionales, sino también del uso de los recursos disponibles, incidencia en el presupuesto, nivel de salarios, jerarquización y de la redistribución de poder político que implique).

En cuanto al horizonte temporal de las investigaciones y dado el carácter comparativo y prospectivo del ejercicio se tomará como límite hacia el pasado el año 1980, entendiéndose que el eje es el presente y en él las retenciones y proyecciones actuantes. Estos términos (tomados de Husserl) indican que se privilegiarán los lazos hacia el pasado inmediato identificables en el presente y las anticipaciones de futuro también contenidas en el presente bajo la forma de tendencias.

Respecto de los niveles de agregación debe señalarse que trabajaremos a partir del nivel nacional y que éste será el nivel de las investigaciones base encargadas a los centros.

En ese nivel, el nacional, se realizará la primera ponderación de tendencias *en y entre* dimensiones analíticas para llegar a los escenarios de cada país, sin perjuicio de poder trabajar también en síntesis subregionales por dimensión analítica.

Es importante incorporar que el proyecto de ninguna manera intenta formular uno o varios paradigmas ideales y abstractos sobre cómo deben ser las relaciones entre Estado/Sociedad y Economía, sino en primer lugar describir las tendencias empíricas construyendo diagnósticos válidos. A fin de facilitar esto se acepta si una imagen óptima de salida de la crisis para confrontar con ella las tendencias empíricas principales y subordinadas. En todo caso, los diagnósticos elaborados permitirán luego acciones propositivas de los distintos actores, en función de un reconocimiento previo de tendencias. Se confía en que ello contribuya también a superar la crisis de paradigmas propositivos en diversas disciplinas sociales (sobre todo economía y ciencia política).

Como se señalara anteriormente, las políticas y/o demandas de políticas serán investigadas atendiendo al campo de acción que se genera en

torno de ellas. Tales campos de acción son en realidad *la unidad de análisis* constante del proyecto, constituyendo los escenarios los resultados posibles de los campos de acción.

Podríamos decir, desde otra perspectiva, que las políticas en tanto acciones transformadoras de la realidad son a la vez resultantes de la acción de los actores y campos de acción de los mismos.

Siempre es importante distinguir si el campo de acción en torno de una política es altamente conflictivo o no, en función de la oposición-cooperación cerrada o abierta que tengan los distintos actores sociales y su peso relativo, o sea, resulta relevante la estructura de participación en torno de una política y el tipo de acción que genera (respecto de la acción misma puede ser útil la desagregación toureniana en intensidad, orientación, sentido y dirección de la acción).

Dimensiones analíticas: explicitación y desagregación

Las dimensiones analíticas seleccionadas en el proyecto son pertinentes para rastrear la reconstitución de la relación Estado/sociedad/economía en la crisis, lo cual se percibe claramente en la siguiente explicitación y desagregación de las mismas.

Dicha reconstitución es advertible en la casuística nacional, pero mucho más en sus tendencias dominantes, o sea aquellas expresivas de un principio de estructuración adaptativo respecto de las modificaciones que experimenta el sistema internacional. Es importante pues registrar cuál es el grado de coherencia de los actores sociales y políticos que optan por esta respuesta, al tiempo que se identifican sus implicaciones en diversos aspectos de la realidad.

Por otra parte, resulta relevante observar las tendencias contrapuestas que existan, así sean de menor fuerza y amplitud, o se hallen "en germen", pues de ellas depende una virtual reconstitución progresiva.

Respecto de la explicitación que sigue de las dimensiones analíticas vale indicar que en el taller teórico-metodológico se prefirió explicitar y desagregar de manera amplia cada dimensión analítica, dando por sentado que la elaboración de los temarios de investigación nacionales implicaría una selección de los aspectos enumerados en función de las distintas realidades nacionales.

Estas dimensiones analíticas, en función de lo expuesto, serán investigadas desde el Estado y desde los distintos actores y agentes sociales, a fin de obtener escenarios parciales de transformación de la relación Estado-sociedad desde el Estado y desde la sociedad (sus presiones y demandas). Los sujetos sociales a los cuales se les expondrá los resultados de las investigaciones serán aquellos más representativos de la sociedad y del Estado respecto de los ítems escogidos; esto es, representantes de movimientos sociales, de partidos políticos, funcionarios responsables de políticas estatales y dirigentes sectoriales.

La matriz de dimensiones analíticas para las cuatro subregiones abar-

cadás (Área Andina, Caribe, Centroamérica y México y Cono Sur) es pues la siguiente:

Actores y agentes				
Transformación de la relación Estado/sociedad	Estado	Partidos	Fuerzas sectoriales corporativas	Movimientos sociales
Democratización/modernización del Estado				
Descentralización/centralización del Estado				
Innovación en políticas económico-sociales				
Innovación en políticas culturales y transformaciones del campo cultural				
	Escenario parcial de transformación del Estado desde el Estado	Escenarios parciales de transformación del Estado desde la sociedad		

La proyección de los escenarios posibles a mediano plazo será la última fase del proceso de síntesis comparativa de los estudios realizados.

a) Democratización-modernización del Estado

En esta dimensión analítica más que en las otras es dable reconocer la imagen óptima de salida de la crisis, o sea, una premisa normativa: integra-

ción política y social y gobernabilidad progresiva son pues uno de los polos contrafactuales para la descripción de lo que está ocurriendo. No obstante, ello no cancela la exigencia prioritaria de un juicio de realidad sobre la transformación que se investigue. Se trata de identificar las tendencias conflictivas y contradictorias *efectivamente* en juego y de individualizar los resultados provisorios de ese juego —incluyendo sus probabilidades de permanencia y estabilidad—, por indeseables que aparezcan a la luz de imagen óptima de salida de la crisis.

El contenido de esta dimensión analítica se descompondrá en dos grandes temas:

- 1— Transformaciones ocurridas en los mecanismos de intermediación política, sistema político, sociedad política, o como se quiera denominar este ámbito.
- 2— Transformaciones ocurridas durante el quinquenio en las instituciones estatales y sus modalidades de desempeño.

Se partirá del supuesto de que en los países efectivamente han ocurrido estas transformaciones, buscando identificarlas en el contexto de las condiciones siguientes:

1. Transformaciones en la economía internacional.
2. Procesos de democratización, entendidos en un doble aspecto:
 - a) procesos de transición a regímenes de democracia representativa,
 - b) una tendencia a la democratización social y cultural ya secular, manifestada en creciente presencia de masas, movilización de grupos excluidos y cambios en la producción de sentido con connotaciones más igualitarias y libertarias.
3. Procesos de surgimiento de demandas y de movimientos sociales, caracterizados por fragmentación y ausencia de proyectos totalizantes.
4. Surgimiento de una contraofensiva neo-conservadora con contenidos autoritarios y de liberalismo económico.

Obviamente consideramos que la problemática de democratización-modernización del Estado es mucho más compleja que aquella circunscrita, por una parte, a la reforma constitucional y, por otra, a la racionalización administrativa. Además puede no haber paralelismos entre los cambios constitucionales y los cambios en el aparato tecno-burocrático del Estado, aunque no pueda escindirse la capacidad de previsibilidad y de eficacia (concreta y simbólica) de las modificaciones en el sistema de intermediación política.

Hace a esa eficacia la ocupación efectiva de los diversos aparatos de poder estatal según las leyes, subordinando realmente todos los órganos a las autoridades constitucionales.

Recordemos que la crisis del Estado es también —y en algunos países fundamentalmente— "crisis de la democracia en el Estado", según la expresión de Juan Carlos Portantiero.

Por su parte las administraciones públicas son condicionantes y medios de la acción estatal y no pueden concebirse cambios en la gestión sin cambios en las mismas.

Aceptando que la modernización del Estado en tanto mayor eficacia y

eficiencia es rastreable en la complejización, especialización y simplificación de la acción estatal, sugerimos atender a las innovaciones salientes en los aparatos de gestión: a) productiva, b) fiscal, c) de servicios, d) de seguridad, e) de regulación económico-social, reparando en la incorporación de nuevos grupos tecno-burocráticos para la formulación de estrategias y políticas configuradas en las instancias de decisión democrática; la mudanza de jefes administrativos según lealtades partidarias; la creación o no de estructuras paralelas a las administrativas, incorrectas desde el punto de vista de la racionalización de gastos y del otorgamiento de irresponsabilidad al sistema administrativo, etc.

También es importante si los cambios de la administración pública derivan de una política de transformación de la misma o de la adaptación a cambios en el régimen político y en la cultura de Estado.

Los ejes seleccionados para tratar esta dimensión analítica son los siguientes:

Democratización del Estado

Respecto de transformaciones en el sistema político, se cree conveniente distinguir las siguientes subdimensiones.

- 1— Transformaciones en partidos y en sistemas de partidos.
- 2— Transformaciones en sistemas de representación (por ejemplo, sistemas electorales, relación entre parlamentos y ejecutivos, etc.).
- 3— Innovación en relaciones entre sistema política y organizaciones e intereses corporativos (por ejemplo, mecanismos de concertación).
- 4— Innovación en la representación de demandas y movimientos sociales.

Modernización del Estado

- 1— Alcances y límites de la intervención estatal.

En el dominio de cuestiones debatidas, se trata de privatización vs. estatización, intervencionismo vs. subsidiariedad. Pero el interés recae primordialmente no en estas cuestiones como objetos en el campo ideológico, sino como transformaciones efectivas (tendencias) en esta subdimensión.

A título ilustrativo, ejemplifiquemos lo que podría llegar a ser en algunos países la tendencia dominante en cuanto al eje "amplitud, límites y contenidos de la acción estatal", a partir de la visión del Banco Mundial sobre el Estado y su perfil en la región. Por una parte, en cuanto al contenido de la política, se plantea la necesidad de que el Estado acerque la estructura de precios relativos a la estructura óptima; en cuanto a su papel como productor, se plantea la reducción del mismo por ser esencialmente ineficiente en ese plano; en cuanto a la capacidad de gestión, se propone un ejecutivo fuerte que unifique la acción estatal sobre la base de decisiones tecnoburocráticas, destacándose la rela-

ción con empresas públicas en términos de autonomía, control y rentabilidad de las mismas y el manejo de la política fiscal, como así también la optimización de los vínculos neocorporativos bilaterales; en cuanto a la amplitud del Estado, se plantea una redefinición en términos de gasto social, etc.

- 2— Modernización de tecnologías de gestión estatal y coordinación de aparatos del Estado.
- 3— Asignación de recursos intraestatales, en relación con sectores estatales, clientelas, distribución diferencial de recursos de poder y articulación funcional.
En la terminología de Oscar Oszlak, ¿hay cambios en las líneas de "isocracia"?
- 4— Descentralización y redistribución de poder (cf. la dimensión analítica).
- 5— Participación, control social de la gestión pública, expansión de oportunidades de acceso a mecanismos y recursos de control.
Esta subdimensión incluye ámbitos como:
 - a) aseguramiento de libertad y seguridad personales frente a la acción estatal (por ejemplo, reforma de poder judicial),
 - b) visibilidad y transparencia de procesos de decisión pública,
 - c) contención de procesos de corrupción, prebendalismo, patrimonialismo, etc.
- 6— Desempeño estratégico estatal en cuanto a su capacidad de gestión fiscal, productiva, de servicios, de seguridad, de regulación económico-social y de las relaciones internacionales.

b) Innovación políticas económico-sociales

Esta dimensión se refiere a las formas de reconstitución económico-social emergentes de la crisis, o sea, tanto a las políticas de inserción en la economía mundial como a aquellas políticas económico-sociales de organización interna.

La articulación interna no es posible haciendo abstracción del frente económico externo, pero en el límite sólo son posibles integraciones al mercado mundial espasmódicas y lesivas a partir de sociedades nacionales desarticuladas.

Esa desarticulación interna en ocasiones se expresa a nivel ideológico como sobrevaloración del papel de los mercados internacionales en el desarrollo y como subvaloración de la capacidad de los distintos mercados internos.

Existen materiales para la elaboración de un diagnóstico somero de la situación de los diversos países latinoamericanos en cuanto a los efectos macroeconómicos de la crisis y las formas de integración al mercado mundial.

La tarea del proyecto consistirá en el análisis de las políticas y demandas de políticas específicas por parte de los diversos actores relevantes.

En ese sentido el Estado aparece como un actor cualitativamente dife-

rente pues es el que puede integrar como en un modelo de política económica global los aspectos ligados al mercado mundial y de articulación interna. Asimismo es el que puede intentar una articulación de variables y políticas macro y micro (aunque sabemos que las acciones en los ámbitos micro pueden ser o no relativizados o mediadas por el Estado). Sin embargo, estas tareas necesarias se deben cumplir en contextos muy desfavorables, no sólo porque la soberanía del Estado en el plano económico tiene límites que le vuelven muy difícil actuar eficazmente "del lado de la oferta", sino porque los mecanismos de regulación macro-económicos convencionales, de naturaleza keynesiana, parecen ser ya ineficaces en las nuevas condiciones de interdependencia y desarrollo de la economía mundial.

La desagregación sugerida de esa dimensión analítica es la siguiente:

- 1— Políticas de modificación del perfil productivo.
- 2— Políticas que incidan fuertemente en la relación mercado interno-mercado externo.
- 3— Políticas que incidan fuertemente en la relación mercado-Estado.
- 4— Políticas de distribución-bienestar a partir de políticas de ocupación-ingreso.

En ellas se sintetizarían las respuestas al desafío de la crisis, siendo relevantes complementariamente: 1) aquellas políticas y demandas de políticas sectoriales con efectos sistémicos, 2) los que sean eje de modelos opcionales de desarrollo (especialmente de articulación interna) y 3) las que aparecen recurrentemente como tema en la agenda vigente de los actores sociales.

A fin de proporcionar una orientación sobre los ítems desagregados los comentaremos brevemente:

- 1— Nos referimos a los énfasis en distintos sectores económicos por parte de la acción estatal, tomando en cuenta su viabilidad productiva condicionada por el sistema internacional (en el corto y en el largo plazo, habida cuenta de las tendencias en el desarrollo tecnológico mundial). Es decir, nos preguntamos qué responden el Estado y los actores sociales en cuanto a qué producir, cómo producir, dónde producir y con qué recursos hacerlo.

El problema de la reconversión productiva puede ser visto como modificación del escenario de la acción colectiva en el proceso de integración, incluyendo:

- prioridad y articulación en los sectores económicos básicos (agricultura, industria, comercio, servicios),
- formas de la organización productiva y la división del trabajo, tomando en cuenta la trama social de las distintas opciones (por ejemplo, una pregunta organizativa clave en las formas de organización productiva se refiere a la opción entre unidades productivas con alto grado de integración vertical vs. la presencia de mercados de subcontratación). Estas opciones tienen efectos y sentidos diferentes en cuanto a la transformación de las estructuras sociales, a la concentración económica y a la democratización.

Por lo tanto en este ítem son de especial relevancia las políticas de

inversión (tratamiento del capital extranjero e interno) y la política monetaria.

- 2— Se trata de ver en este ítem cómo visualizan el Estado y los distintos actores el mercado interno y los tipos de eslabonamientos económicos de los sectores productivos en su relación con el mercado interno.

Asimismo cómo se visualiza y se trata el problema de la deuda y el accionar del capital financiero en cuanto a las orientaciones de la relación mercado interno-mercado externo.

Se entiende que en este ítem se juegan privilegiadamente conflictos típicos de acumulación vs. distribución, siendo por ello de suma importancia las opciones estratégicas que adopten los distintos actores.

- 3— ¿Cuál es el papel del Estado en el establecimiento de un sistema de reglas de juego y mecanismos regulatorios frente a diversos tipos de "fracasos" del mercado? Este sistema de reglas no puede ser universal ni copiado, sino que tiene que estar adecuado a cada tipo de sociedad y de sector del mercado a ser regulado, siendo de interés los mecanismos innovadores puestos en práctica.

- 4— Perspectiva de los actores sociales ante los procesos asociados al perfil económico emergente. Vinculación de esta temática con las demandas internas sobre políticas del Estado y reacción de los actores sobre los respectivos costos sociales.

Se entiende que las políticas de ocupación-ingreso actúan de bisagra entre las políticas específicamente económicas y las políticas sociales. Respecto de las últimas, debería prestarse especial atención a las innovaciones en políticas para la extrema pobreza, de satisfacción de necesidades básicas y de tratamiento de la economía informal, ilegal y campesina.

c) Centralización - descentralización del Estado

El fenómeno de la crisis en la región, muchas veces asociado con cambios en los regímenes políticos, ha implicado políticas y fenómenos importantes de centralización-descentralización del Estado.

El centralismo de Estado que en general posibilitó la integración nacional en los países de la región se ve puesto en cuestión por procesos de regionalización política y económica, de fragmentación, de incapacidad de control, de transferir recursos por parte del Estado central, etc.

Distintos tipos de presiones actúan desde la sociedad y desde el Estado para modificar los esquemas de centralización-descentralización; entre este tipo de presiones se encuentran las provenientes de una recreación de identidades locales y culturales, la ampliación del sistema representativo, las reivindicaciones de gobiernos locales, el rechazo de los mecanismos verticales de intermediación local, etc.

El transfondo es una reestructuración regional importante junto a procesos de diferenciación regional y local también significativos, en ocasiones reveladores de nuevas pautas funcionales de organización espacial y en

otras de graves muestras de fragmentación. Por esto último se ha podido hablar de las propuestas de descentralización como propuestas de organización de la fragmentación.

Concretamente, en esta dimensión analítica se tratará de rastrear las políticas de centralización-descentralización del Estado, entendiendo que los términos de centralización-descentralización refieren a niveles de toma de decisión, actores involucrados y alcance de las decisiones tomadas, poniendo énfasis en las tensiones entre centralismo y pluralismo territorial en la toma de decisiones, lo cual tiene que ver en muchos casos con proyectos de transformación del Estado nacional.

La dimensión analítica se desagrega de la siguiente forma:

- 1— Centralización-descentralización económico-financiera (de recursos fiscales) y de utilización de recursos naturales.
- 2— Centralización-descentralización burocrática.
- 3— Centralización-descentralización de decisiones políticas.
- 4— Políticas regionales.

Respecto del primero de estos puntos cabe la siguiente especificación de fenómenos para atender:

a) modificaciones en las políticas de disponibilidad de recursos para las distintas instancias territoriales del aparato del Estado;

b) políticas de transferencia de recursos fiscales entre las distintas entidades del gobierno central; distribución diferenciada de recursos entre los distintos aparatos gubernamentales tomando en cuenta las demandas de participación regional y local en la distribución de esos recursos;

c) efecto de políticas regionales sobre la posibilidad de captación fiscal de los niveles inferiores de gobierno (provincial y local);

d) incidencia de los objetivos de planificación nacional sobre la descentralización económico-financiera, y

e) finalmente, identificación de tipos de actividades o funciones estatales afectados por los procesos de centralización-descentralización económico-financiera.

Respecto del segundo punto vale lo siguiente:

a) evolución de la burocracia en cuanto a los recursos totales dedicados a este sector como en cuanto al número y al tipo de actividades ejercidas por el Estado y al número de personal empleado;

b) comparación de la localización territorial de dichas actividades y evaluación de su impacto sobre cada una de las subdimensiones mencionadas en a);

c) en el caso de desplazamiento territorial de recursos, funciones y actividades habría que caracterizar el tipo de función estatal desplazada (por ejemplo, regulación, extracción, servicio, etc.);

d) asimismo, caracterizar al tipo de actividad descentralizada correspondiente a cada una de las funciones estatales sujetas a un desplazamiento (por ejemplo, actividad de toma de decisión estratégica o de dirección global, apoyo logístico o investigación; servicios a un público determinado, etc.).

Esto puede ayudar a medir el impacto de la centralización-descentrali-

zación sobre el sistema de toma de decisión interno en los sistemas estudiados;

e) sería preciso intentar definir la existencia o no de conexiones entre las instancias desplazadas y las instancias locales o regionales de poder. Podría eventualmente permitir ver si esas modificaciones afectan las coaliciones que se dan entre elites locales y delegaciones o entidades descentralizadas e influyen sobre el marco general de relaciones centro-periferia.

En relación al tercer punto convendría reparar en:

a) modificaciones jurídico-institucionales que conducen por ejemplo a la constitución de instituciones autónomas en las regiones (como las Corporaciones de Desarrollo y los Comités Cívicos en el caso de Bolivia);

b) los tipos o sectores de funciones estatales afectados por dichas modificaciones según su impacto sobre las relaciones entre el Estado y las regiones;

c) la extensión del análisis de la centralización-descentralización de las decisiones políticas a la transformación del funcionamiento del sistema político y de las relaciones de poder entre Estado, partidos, sindicatos, corporaciones de desarrollo y comités cívicos (en algunos casos);

d) como derivación de lo anterior, se sugiere también el estudio de las conexiones de los temas anteriores con los procesos de formación de nuevos sujetos políticos que asuman un rol significativo en los procesos de descentralización de las decisiones políticas.

Respecto del cuarto punto, se sugiere considerar las políticas públicas (del Estado central) y demandas de políticas de ordenamiento y promoción territorial desde y hacia las regiones, sean macroeconómicas con claros efectos regionales y/o de planificación regional. Simultáneamente deberán tratarse las reacciones locales privadas y públicas, como los proyectos regionales de desarrollo a partir de la sociedad civil.

En este sentido es importante relevar las desiguales participaciones regionales en el modelo de ajuste y las reacciones a ello (por ejemplo de sectores económicos vinculados al sector externo o exclusivamente de producción de bienes-salario o de monoprodutores regionales).

Las políticas y demandas de políticas sobre ciclos de precios de productos regionales y de inversión son también de interés en este ítem, como también aquellas para afectar el mercado de trabajo o para proporcionar ayuda directa en situaciones de emergencia económica, militar o por catástrofes naturales.

Los conflictos intersectoriales a nivel privado entre regiones que pueden desatar las políticas públicas, en el caso de que adquieran relevancia, también deben ser considerados.

d) Innovación política cultural

La carencia relativa de políticas culturales integrales en América Latina no debe impedir que se repare en las transformaciones e iniciativas en la dimensión cultural, que permea lo que ocurre en las demás dimensiones, además de sus expresiones más específicas.

En el sentido más amplio esta dimensión refiere a la capacidad de acción de una sociedad sobre ella misma, a su creatividad, que se manifiesta tanto en un nuevo diseño institucional como en un recurso para la producción o en la restricción o promoción de valores y proyectos sociales, a nivel político y de la vida cotidiana.

En el estudio de esta dimensión se considerarán como procesos subyacentes o referentes los mismos identificados para las otras dimensiones:

a) crisis, formas de inserción en el sistema económico mundial y sus efectos sobre la articulación/desarticulación interna;

b) democratización (tanto como proceso "largo" en nuestras sociedades y como proceso de transición y consolidación de la democracia representativa);

c) privatización y efectos en general de la "ofensiva neo-liberal", y

d) multiplicación de demandas desde una sociedad civil fragmentada, heterogénea, etc.

Además, ciertos procesos o tendencias específicos de la propia dimensión, entre los cuales mencionaremos:

- la masificación de la producción, de los productos y del consumo cultural;
- la profesionalización de los agentes culturales;
- la creciente diferenciación y autonomía de las instituciones culturales;
- la internacionalización de los circuitos de producción, transmisión y consumo cultural.

Sin embargo, estos procesos no se dan con igual fuerza ni tienen la misma significación en cada una de nuestras sociedades, por lo cual deben considerarse, siempre, en el *contexto histórico de desarrollo* de cada sociedad y sobre todo debe considerarse la existencia de políticas o de demandas de políticas acerca de estos fenómenos.

Incluso debe tenerse presente, para los estudios de esta dimensión del proyecto, que la noción de cultura que queremos emplear es abierta y comprende por lo menos:

- procesos de creación y productos culturales;
- ámbitos de cultura especializada y ámbitos sociales de interacción en que se negocian sentidos y se establece una comunicación simbólica;
- fenómenos de producción, de comunicación o circulación y de consumo o reconocimiento o recepción (activa, resignificante) de la cultura;
- cultura nacional y sub-culturas (por llamarlas así) funcionales, de grupos o etnias, generacionales, etc;
- cultura expresiva (de identificación y proyección simbólica) y cultura instrumental (de medios-artefactos hasta conocimientos) aplicados a la acción.

En cada caso nacional se elegirá poner énfasis en las nociones y/o aproximaciones a la cultura que aparezcan más relevantes y fructíferas para el estudio de esta dimensión en el respectivo país.

Para abordar el análisis de esta dimensión se proponen dos grandes subdimensiones.

- Análisis de transformaciones del campo cultural.

Análisis de transformaciones de la cultura cotidiana.

Análisis de transformaciones del campo cultural: Hace referencia al conjunto de aparatos, instituciones, agentes y políticas que tienen que ver con la producción especializada de cultura y su transmisión. El campo cultural es un campo, por tanto, de conflictos, en torno de la producción y transmisión de cultura, donde se expresan intereses, experiencias, anhelos, proyectos y demandas de los diversos grupos, sectores, clases, generaciones, etnias, regiones, etc., que conforman la sociedad y que allí encuentran —a través de la mediación del campo— su expresión como productos, ideologías, concepciones del mundo, programas pedagógicos, expresiones de arte, etc.

Interesa estudiar en esta área temática los procesos de transformación más importantes del presente y las tendencias conflictivas que pueden ir delineando escenarios del futuro:

a) *cambios y desplazamientos en las instituciones hegemónicas del campo y efectos de ellos* (por ejemplo, papel relativo de la Iglesia, sistema de educación, televisión, medios de prensa, radio, etc.). (Efectos sobre integración a circuitos internacionalizados, sobre tipos de contenidos transmitidos, sobre las relaciones ideológicas en la sociedad, sobre las formas de dominación, etc.);

b) *tendencias de cambio en el control público, privado o comunitario de los medios y las instituciones de producción y transmisión cultural*. (Papel del Estado y de la empresa privada; fenómenos de privatización y de intervención pública; políticas de subsidio, de patrocinio oficial, de mercado o de control comunitario en diversos sub-campos: artístico, intelectual, educativo, de industria cultural, etc.);

c) *organización interna de las instituciones o empresas culturales* (propiedad de los medios de producción y comunicación; control sobre tecnologías; relaciones burocráticas y conflictos dentro de diversas empresas culturales; impacto de fenómenos de democratización sobre organizaciones culturales, etc.);

d) *internacionalización de los circuitos de producción y de transmisión de la cultura* (el fenómeno de las nuevas tecnologías de comunicación, acceso a ellas, soberanía nacional en el terreno cultural, formas de integración a estos circuitos internacionalizados, formas de resistencia y conflicto en torno de estos procesos);

e) *procesos de cambio en los sistemas de ciencia y tecnología (R & D) y en sus relaciones con el aparato productivo y el aparato estatal*. (Cambios en la educación superior, formación de posgrado, políticas de investigación, formas de financiamiento de las ciencias, ciencia y empresa, ciencia y Estado, supuestos culturales de la conformación de núcleos endógenos de dinamización tecnológica; innovación y prácticas tradicionales; modelos de conocimiento científico y de conocimiento tradicional, etc.).

Análisis de transformaciones de la cultura cotidiana: Hace referencia a las dimensiones interactivas de las prácticas cotidianas; a la creación, man-

tención y transformación de la cultura como experiencia cotidiana individual y colectiva. Incluye las dimensiones de la cultura como negociación de sentidos continuamente presente en las prácticas sociales.

Interesa estudiar en esta área temática los procesos de transformación más importantes del presente y las tendencias conflictivas que pueden ir construyendo escenarios del futuro:

a) *desarrollos de la cultura de masas* (como productos de la industria cultural), conformación de sujetos e identidades y pautas de integración simbólica a un imaginario social que funde su producción industrial con su consumo heterogéneo (a veces resistente, de resignificación, etc.). Problemas de cultura de masas y conformismo (en sentido gramsciano): cultura de masas activa vs. cultura de masas pasiva; cultura de masas y cultura política; participación y cultura de masas, etc.;

b) *procesos y conflictos de pluralidad cultural*: etnias, clases, regiones. Cultura dominante y culturas subalternas. Movimientos sociales con base cultural y/o con expresión cultural (juveniles, de mujeres, de campesinos, indigenistas, etc.). Tendencias de articulación o de exclusión de estas diversidades culturales en el *campo cultural* (acaso acceden o no a las mediaciones e instituciones culturales que logren darle proyección, como puede ocurrir con la incorporación de idiomas nativos a la educación formal, o con el acceso a los medios de comunicación de culturas no-oficiales, etc.);

c) *transformaciones de la cultura cotidiana a la luz de la crisis y los demás procesos subyacentes enunciados al comienzo*. Aquí se incluyen dos líneas imbricadas entre sí:

- interacciones cotidianas y reproducción de la vida cotidiana (a nivel del individuo, la familia, la comunidad y localidad) y sus desplazamientos y transformaciones por efecto de la crisis y los demás procesos subyacentes (rol de la mujer, estrategias educacionales y de carrera de los individuos, nuevas formas de solidaridad y competencia, etc.);
- estrategias culturales (micro) de resistencia, enfrentamiento, retraimiento, etc., frente a la crisis (estrategias de innovación a partir de agentes culturales tradicionales o locales, estrategias de supervivencia, formas comunitarias de resistencia en la base, aprendizajes colectivos de pequeños grupos en el plano productivo, etc.);

Debe quedar claro que en la selección y orientación de las investigaciones que los grupos o centros emprendan nacionalmente, la pauta entregada deberá adaptarse a las *específicas condiciones históricas del desarrollo* en cada país. Incluso en unas sociedades podrá elegirse enfatizar las transformaciones del campo cultural, o en otras las transformaciones en la cultura cotidiana, según cual aparezca como más relevante para explicar las transformaciones culturales en curso y para definir los conflictos y tendencias que conformarán escenarios posibles en el futuro.

Asimismo en el análisis de cada una de estas dos dimensiones y de cualquiera de sus subdimensiones, deberá atenderse a las políticas o procesos centrales del caso, a sus efectos, evoluciones y conflictos a que da lugar.

Por último, en cada oportunidad, deberá considerarse el papel de los

actores y agentes relevantes que serán distintos según el enfoque que se adopte y según si el énfasis se ponga en el campo o en la cultura cotidiana.

Por parte de la coordinación del proyecto existe el reconocimiento de que esta dimensión es una de las más complejas para su tratamiento, lo cual se agrava por un caudal menor de estudios sobre ella.

Aparentemente un eje para penetrar en el problema de las políticas y demandas de políticas culturales, obviamente menos estructurado que el de las políticas y demandas en las otras dimensiones, es el de ver cómo los distintos actores, incluidos los Estados, se expiden respecto de los contenidos culturales de la reestructuración que experimenta la región en la crisis (por ejemplo la tendencia a la unilinealidad de la revolución tecnológica o la tendencia a la concentración y centralización informativa o la reducción/ampliación del campo de competencia-combinación intercultural).

Sabemos que la lógica de la resistencia a esas transformaciones muchas veces tiene sólo un carácter expresivo, sin que se lleguen a configurar verdadera "políticas" de respuesta. Por consiguiente, esto debe identificarse en la lenta transformación de relaciones sociales y en "refugios expresivos" presentes en el sistema de acción-reacción cultural.

No se nos escapa asimismo la orfandad epistemológica y metodológica para captar las necesidades sociales a nivel cultural, haciendo justicia a la heterogeneidad existente donde tienden a predominar proyectos culturales de algunos actores en detrimento de otros.

Por ello muy posiblemente haya que arbitrar un balance cuidadoso entre la investigación a nivel macro y a nivel micro en esta dimensión, a fin de poder vislumbrar los procesos más importantes de preservación e innovación, de reproducción, de degradación o mutación culturales.

En los casos de aquellos países donde la cuestión étnica sea central como así también la problemática de campesinos y migrantes —como ocurre en los países andinos y mesoamericanos y en vastas zonas de algunos más modernos—, deberá ampliarse convenientemente el punto b de "Análisis de transformaciones de la cultura cotidiana", o sea que en el desglose analítico resulta necesario reconocer lo anterior e inclusive puede necesitarse introducir tipologías regionales (para un mismo país) que diferencien los modos de articulación entre tradiciones e innovación.

Respecto del punto d de "Análisis de transformaciones del campo cultural" habría explícitamente que agregar las nuevas formas de dependencia e inserción en el mercado transnacional de los productos culturales tradicionales y/o locales: artesanías, música folklórica, etc. Transformaciones en los diseños, estructuras simbólicas, circulación-comunicación y patrones de consumo.

Somos conscientes del problema de confrontar las políticas estatales con las necesidades y acciones de diversos actores sociales. Sabemos que éste no es un problema debidamente elaborado, y quizás no haya un solo modelo de articulación generalizable. Sin embargo, sería importante prevenir tratamientos paralelos, al modo en que ya se hace en gran parte de la literatura, por ejemplo al desarrollar separadamente estudios sociológicos de la cultura (en procesos macrosociales, aparatos e instituciones) y estu-

dios antropológicos (concentrados en lo micro, lo comunitario, la vida cotidiana).

Al mismo tiempo, un modelo de correlación entre políticas y necesidades, o acciones hegemónicas y efectos, es imprescindible para evaluar las políticas y producir pronósticos sobre su desenvolvimiento futuro.

Quizás los cambios en el balance entre las organizaciones culturales del sector público y el sector privado, estimando si esos cambios y las orientaciones de la acción de los mismos responden o no a necesidades que aparecen en las transformaciones culturales de la vida cotidiana, sea una modalidad para rastrear la articulación entre uno y otro aspecto, evitando el mencionado aspecto paralelo.

Las políticas estatales y las acciones de movimientos sociales muchas veces tienen gran relevancia cultural aunque no se trate de políticas culturales y/o demandas estrictamente culturales. Piénsese, por ejemplo, en la resolución de la cuestión misquita en el caso de Nicaragua. Este tipo de políticas y su incidencia cultural no debería quedar sin analizar junto a aquellas directamente culturales, como podrían ser las políticas de bilingüismo y/o biculturalismo o las políticas de preservación del patrimonio cultural.

Actores considerados. Selección

La selección de actores por tratar en cada campo de conflicto se realiza en función de la capacidad de incidencia en él. En ese sentido vale para la selección la afirmación de Croizier "lo que es incertidumbre desde el punto de vista de los problemas es poder desde el punto de vista de los actores". O sea que hay que pensar la selección de actores específicos —entre los que aparecen en la matriz del proyecto— a partir de los campos de acción, que constituyen la unidad de análisis.

Respecto de los actores caben las siguientes consideraciones generales:

1) Débese reparar en la forma de expresión orgánica de cada uno de ellos junto al grado de autonomía y de agregación de intereses.

2) Asimismo débese reparar en la consistencia interna del tipo de acción (sin dejar pasar desfases entre discurso y actuación concreta).

3) También es importante destacar la presencia de otras fuerzas que no tienen expresividad orgánica, pero sí fuerte incidencia en el campo de acción donde se determinan y juegan las políticas y demandas de políticas.

4) Dado que el Estado cual actor es aún más diferenciado y complejo que otros actores sociales, es importante indicar el/los agentes estatales que cumplen un papel central en cada dimensión analítica.

En este marco resulta de interés tomar en cuenta los componentes de la acción social, a saber, orientaciones de la acción, tipo de conflicto, estructura de participación, así como los sistemas de identidades y la producción simbólica y de sociedad por parte de los distintos actores.

Fernando Calderón y Mario dos Santos

Notas

1 La imagen óptima de salida de la crisis parece sintetizable —según expresiones de los principales actores— en los conceptos de estabilidad democrática (con avance hacia una democracia "gobernante" y no "gobernada") y de gestión económica progresiva (desarrollo integral no sólo en función del aprovechamiento de posibilidades dadas, sino de la creación de opciones nuevas sobre la base de recursos y necesidades). Debe señalarse que esta imagen óptima de salida aparece inclusive en Centroamérica, matizando —en el horizonte por evitar de la guerra— una opción de desarrollo socialista.

2 Esta capacidad del Estado no puede lograrse sólo intraestatalmente; exige la recuperación en él de la potencialidad de la sociedad en su conjunto sin escindir lo político de lo productivo, lo tecnológico, lo económico. El núcleo de la transformación consistiría en aprovechar el conjunto de las fuerzas dispersas en la globalidad social (en cuanto al Estado mismo es parte constitutiva y meta de las sociedades latinoamericanas), con miras a la formación de un espacio endógeno de intercambio político, productivo, tecnológico, financiero, reconocido como imprescindible para el desarrollo.

3 A partir de un seguimiento estrecho de los debates que han marcado durante las últimas décadas la evolución de las ciencias sociales en la región pueden advertirse retrospectivamente déficits cognoscitivos en los mismos y asimismo cambios en las formas de respuestas de las distintas disciplinas sociales a las demandas de desarrollo. Repasando esquemáticamente esos debates, identificándolos con los conceptos de modernización, dependencia, autoritarismo y democracia, en lo que concierne a la comprensión del Estado tendríamos:

a) en la teoría de la modernización el esfuerzo estuvo puesto en la industrialización y en la articulación de los distintos sectores productivos, concibiéndose una racionalidad evolutiva bajo la forma de un recorrido a través de un continuum tradicional-moderno que culminaba en un Estado-nacional, el cual organizaba un consenso sobre valores (democrático-participativos) y al mismo tiempo articulaba funcionalmente las distintas dimensiones de la sociedad (sectores, instituciones, grupos). Empero, no se penetraba en las relaciones de poder a escala mundial ni tampoco en la lógica de las relaciones internas de poder ni en aquella de las relaciones sociales e históricas que la alimentaban. Contrastando con ello, la multiplicidad y complejidad de los llamados "Estados populistas", tanto por sus conflictos internos como por sus oposiciones y demandas a escala internacional, muestran la limitación de estos análisis sobre los procesos de desarrollo;

b) en el caso de las teorías de la dependencia, la revelación de una tipología de las formas de dominación —su valioso aporte— no bastó para señalar caminos de desarrollo viables e integrales, zanjando la brecha hacia una transformación estructural necesaria pero esquiva tanto por vía revolucionaria como por la de un gradualismo progresivo. El Estado es visualizado en la mayoría de los casos como un mero instrumento político de dominio o como pacto de dominación entre las clases dominantes locales y el capitalismo mundial, ubicándolo —por su carácter instrumental— como externo a la sociedad, en tanto los *sui generis* entre Estado y sociedad, particularmente por la creciente determinación del Estado como productor, como principal gestor de los bienes de consumo colectivo y muy especialmente como reflejo activo y participante de las relaciones sociales;

c) un hito importante en los estudios sobre el Estado en la década del 70, en buena parte de la región, fueron los dedicados al autoritarismo burocrático y a sus relaciones con las fases de acumulación capitalistas en la periferia, dando cuenta de las formas de dominio basadas fundamentalmente en la coacción. Paralelamente, en otros países, se fueron desarrollando comprensiones de los sistemas de intermediación política y de las formas de poder clientelares y coactivas (México y paises andinos, por ejemplo).

Respecto del primer tipo de trabajos, conviene destacar que operaba en ellos un sesgo

economicista en la visión de las dinámicas políticas. Precisamente por ésta y otras razones una temática importante posterior y de alguna manera reactiva fue la del redimensionamiento o redefinición de la política y de lo político, y, consecuentemente de las nuevas democracias. Ello dio paso a una reflexión aún inacabada sobre los procesos de transición a la democracia y sobre la democracia como sistema o régimen político y valor para la convivencia social.

Estado y fuerzas sociales en las políticas de* promoción industrial en la Argentina

Jorge Schvarzer**

I. Introducción

El desarrollo industrial se ha convertido en una aspiración básica de la mayoría de las sociedades contemporáneas. La difundida convicción de que el crecimiento de la producción manufacturera constituye un requisito necesario para la satisfacción de las necesidades humanas ha provocado una tendencia, explícita o implícita, a fortalecer las políticas que consoliden y desarrollen ese sector. La amplitud de esa convicción, sin embargo, no alcanza para sostener una política industrial ni, mucho menos, para que la misma logre sus objetivos sin resistencias.

La acción de los actores sociales con diferente interés coyuntural frente a las medidas que se toman en relación a la industria, combinada con el grado de capacidad del Estado para definir y llevar a cabo sus objetivos, se ha mostrado muchas veces como una traba apreciable en este proceso. En consecuencia, los resultados de las políticas industrialistas —y muchas

* Un primer borrador de este trabajo fue presentado en el Seminario de CLACSO, en México, julio de 1987, y se benefició de los comentarios recibidos en esa oportunidad. Posteriormente, los capítulos II a V fueron publicados como "Documentos del CISEA" (Nº 90, septiembre de 1987), bajo el título de *Promoción industrial en Argentina. Características, evolución y resultados*, con el objeto de contribuir a la discusión generada en ese momento en el Congreso en torno de la ley de promoción.

La presente versión mantiene los capítulos II a IV tal como fueron publicados entonces, pero presenta modificaciones en el Cap. V y agrega una versión totalmente distinta de la "Introducción" y del Cap. VI, cumpliendo lo comprometido en el proyecto original para CLACSO.

Esta investigación se halla en los marcos del Proyecto PNUD-UNESCO-CLACSO, BIA 86/001, Ciencias sociales, crisis y requerimientos de nuevos paradigmas en la relación Estado/Sociedad/Economía.

** Director del Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración (CISEA), Buenos Aires, Argentina.

veces su mismo diseño— están estrechamente relacionadas con el comportamiento de los diferentes actores sociales y las características de su combinación, enfrentamiento o cooperación con el Estado, así como con la capacidad de este último para definir, implantar y regular los objetivos que fija para el futuro nacional.

Los agentes sociales pueden expresar demandas coyunturales contradictorias con los fines del desarrollo industrial porque éste puede afectar sus intereses en el corto plazo; ellos pueden, por ejemplo, acomodar sus respuestas a los reglamentos vigentes pero distorsionar los resultados debido a su impulso por obtener ventajas inmediatas de los regímenes que se les ofrece sin preocuparse por el desarrollo a mediano plazo.

El Estado constituye un actor fundamental de este juego de relaciones. Hay organizaciones públicas que no parecen capacitadas, por razones orgánicas de estructura y composición o por criterios de dirección política, para impulsar la promoción de manera acorde con los objetivos deseados. La interpenetración entre el Estado y los agentes privados termina condicionando la sustancia de cada uno de esos regímenes, cuyos resultados parecen considerablemente alejados de las metas esperadas.

La contradicción entre los fines más o menos abstractos deseados por una comunidad y la forma concreta en que esos intereses se expresan en cada una de las decisiones de la coyuntura forma uno de los elementos explicativos del éxito o el fracaso de las políticas de desarrollo en general y del desarrollo industrial en particular. Por esas razones, analizar las políticas de promoción industrial, sus lógicas, sus éxitos y sus fracasos, puede constituir una base para comprender algunos de los mecanismos de funcionamiento de la sociedad argentina.

El presente estudio parte del análisis del régimen de promoción industrial argentino para analizar el comportamiento de los principales actores sociales a lo largo de sus diferentes etapas. Inevitablemente, el trabajo debe combinar una descripción de los sistemas de promoción y sus efectos con las características de las condiciones que provocaron las decisiones respectivas; se busca, así, colocar la historia de la promoción industrial dentro de un marco de referencia económico-social que permita determinar los objetivos buscados.

Debido a la información disponible en otros estudios anteriores sobre el tema, ya realizados en el CISEA (que se detallan en la bibliografía y que serán citados sólo en los casos necesarios en el texto), el trabajo estudia el sistema de promoción desde que se comenzó a delinear en la Argentina, a mediados del siglo XX, hasta la actualidad. De esta manera se dispone de un panorama de largo plazo que permite comprender mejor el funcionamiento de algunos actores sociales; éstos, sin duda, fueron aprendiendo, en un juego de ensayo y error, las formas de optimizar sus propios beneficios dentro de las condiciones generales que se planteaban. Esa experiencia, que delineó un modelo de comportamiento para cada uno de los integrantes del proceso, resulta un elemento central para tentar, al final, un examen de las posibilidades futuras del régimen; la experiencia acumulada por cada uno actúa como un factor de inercia para su continuación en la forma actual

pero, al mismo tiempo, ofrece la posibilidad de un balance que dé lugar a los cambios posibles. Esos aspectos los trataremos en el último capítulo del trabajo.

Importa aclarar que, por razones de método, el texto se limita a estudiar las leyes de promoción industrial y sus efectos más generales. Es evidente que ellas no cubren todo el espectro de la política industrial encarada por el sector público; buena parte de esta última pasa por otros mecanismos de acción, y otros organismos estatales, que no se tratan en el análisis. Más aún, podría decirse que el área que no se trata en este texto fue mucho más decisiva para el desarrollo industrial argentino que la política de promoción. Una rápida enumeración podría citar la política arancelaria, crediticia, el poder de compra del Estado y las industrias del sector público como factores básicos del desarrollo industrial argentino en las últimas décadas. Cada uno de ellos merece un análisis detallado que permita remitir al conjunto de causas y efectos que condicionaron nuestro desarrollo. Sin embargo, las políticas de promoción, por su propio carácter explícito, ofrecen un ámbito especial de la actividad del sector público que justifica un análisis detallado.

La disponibilidad de estudios sobre el tema permite efectuar una evaluación partiendo de los mismos; tarea que no impide, como se verá, la presentación de una serie de análisis puntuales realizados especialmente para esta tarea. El trabajo comienza con una presentación de la historia del sistema legal de promoción industrial, leyes y decretos de aplicación, con el objetivo de visualizar la acción del sector público en este sentido en las últimas décadas. El capítulo siguiente analiza la política de promoción clasificada en tres períodos sucesivos. El primero cubre aproximadamente de 1953 a 1970, correspondiente a los primeros esfuerzos en ese sentido, combinados con las iniciativas para atraer al capital extranjero, y que logra resultados significativos en cuanto a la estructura industrial y al régimen de propiedad de la misma en pocos años. El segundo, cuyo comienzo se ubica aproximadamente en 1970, caracterizado por los intentos de impulso a la gran empresa de capital local en los sectores básicos de la economía, estrategia que se extiende aproximadamente hasta 1977, año de promulgación de una nueva ley de promoción. A partir de entonces y hasta la actualidad, transcurrió un período signado por el estancamiento productivo a nivel global, así como por intentos de reducir los subsidios públicos a las empresas, acompañado por el crecimiento explosivo de la promoción regional.

El trabajo deja de lado el estudio de la promoción sectorial, cuyo análisis requiere un detalle particularizado de la acción de los diversos actores que intervienen en cada caso. En cambio, avanza especialmente en la recapitulación de la promoción regional que se ha convertido, en la actualidad, en uno de los temas más conflictivos de la política industrial. Por ello, el capítulo IV se inicia con un relato que va marcando los diferentes hitos de la promoción regional, desde que se esbozaron los primeros proyectos de estímulo al desarrollo patagónico, hasta los más recientes, que promueven especialmente cuatro provincias del centro-oeste nacional.

El capítulo V analiza la actitud de los principales actores sociales frente a la promoción industrial, resumiendo en parte elementos que se van ade-

lantando en el transcurso de la exposición. Parece obvio aclarar que esas evaluaciones sociales se realizan en un momento determinado y no pueden extenderse a una definición histórica, de carácter estructural; los grupos sociales se modifican a lo largo del tiempo, tanto en su composición como en sus intereses y presentan, además, capacidad de aprendizaje. Por ello es presumible que sus reacciones —aunque a veces desesperadamente lentas— puedan llevar a políticas diferentes en el futuro que las señaladas en el texto.

Finalmente, en el último capítulo se marcan algunas conclusiones decisivas, tanto en lo que respecta a la acción del sector público como de los grupos sociales participantes en el juego de fuerzas en el sector. Los intentos de trazar algunos lineamientos para el futuro no son más que ensayos de hipótesis para la discusión sobre el tema en un momento en que ella es candente. En ese sentido, este trabajo sólo quiere aportar ideas a un debate esencial que dista de estar cerrado.

Entender las razones de las reglas actuales y los criterios para su cambio es un objetivo, para nosotros, tan importante como el estudio en sí mismo. Por eso, cuidando el rigor del análisis, hemos preferido un tono de exposición que mantenga ciertos ribetes polémicos; nada puede ser más nocivo para comprender la situación socio-política nacional que cubrir la presentación bajo un lenguaje falsamente neutro que disimule las contradicciones, problemas y dificultades que se presentan para el desarrollo industrial a partir de los resultados de las últimas décadas que analizamos a continuación.

II Sistemas legales de promoción genérica a la industria

1 Leyes de promoción

La primer disposición general de promoción a la industria data de 1944 y se concretó en el Decreto Ley 14.630 de junio de ese año. En su texto se menciona la importancia alcanzada por la industria y se señala, expresamente, que ello "no obstaculiza la producción agropecuaria", en una clara imagen de las polémicas de la época sobre la supuesta antinomia entre agro e industria en general.

El decreto enfatiza, entre sus objetivos, la "elaboración de materias primas locales y el desarrollo de la industria ligada a la defensa". El primer aspecto se derivaba de la idea de centrarse en la explotación de las ventajas comparativas naturales; el segundo reflejaba la preocupación provocada por la Segunda Guerra Mundial, en el ámbito internacional, amplificada por la presencia local de un gobierno militar, surgido de un golpe de estado. Se observa que la ley tiene una posición de tipo defensiva frente a la tradicional posición de privilegiar la producción agropecuaria pampeana y sus expectativas no van más allá de la elaboración de los bienes ofrecidos por esta última. La mención de las industrias relacionadas con la defensa contrasta con el silencio respecto a los sectores básicos, metal-mecánicos y

químicos que, sin embargo, estaban creciendo en el país impulsados por la demanda local.

Los mecanismos de fomento mencionados por la ley como principales para sus fines son: la protección aduanera de la producción local, la posibilidad de conceder cupos de importación para insumos o equipos provenientes del exterior y, por último, llegaba a plantear el otorgamiento de subsidios a las empresas en los casos de actividades "que interesen a la defensa nacional". Los dos primeros puntos formaban parte de la experiencia habitual de la política oficial en esos años y simplemente se formalizaban legalmente como herramientas de promoción industrial; el tercero, en cambio, abría un camino hasta entonces no recorrido, si bien quedaba limitado a una expresión de deseo: el decreto ley no menciona montos a otorgar ni criterios para establecer los subsidios, que quedan supeditados —de hecho— a decisiones posteriores no adoptadas hasta donde se pudo verificar (aunque es posible suponer que esa norma haya justificado la canalización de fondos hacia las fábricas militares que en esos años estaban en auge).

Conviene destacar que la ley designaba como autoridad de aplicación al Ministerio de Agricultura puesto que no existía, todavía, una Secretaría de Industria. Este sencillo instrumento jurídico, cuyas normas genéricas se basaban en la protección aduanera y el manejo de las restricciones de la balanza de pagos, se mantuvo vigente durante catorce años, hasta 1958.

El gobierno peronista, de 1946 a 1955, no dictó ninguna ley específica de promoción industrial. En ese período el Congreso aprobó los planes quinquenales, que proponían una serie de previsiones para el desarrollo económico en general, e industrial en particular, de tipo muy genérico y con mínimas definiciones de los mecanismos promocionales específicos propuestos para dichos fines. El Segundo Plan Quinquenal de 1952, por ejemplo, que se caracterizaba por un detalle más cuidadoso de las previsiones para cada rubro económico y social, repetía el "objetivo fundamental" de la disposición de 1944 en lo que respecta a la industria; decía que el Estado "auspiciará y fomentará aquellas industrias que posibiliten el máximo aprovechamiento de los recursos naturales y de la producción primaria".

Las asignaciones presupuestarias son elocuentes en lo que respecta a prioridades. El Estado asignaba un crédito de cinco años para el total de inversiones a realizar de 33.500 millones de pesos moneda nacional; de esa cifra sólo 1.500 se dirigían expresamente al sector industrial, pero destinados exclusivamente a inversiones en empresas estatales. No había, en cambio, ninguna mención específica a fondos especiales de promoción al sector privado. Una forma de evaluar la inversión prevista en el sector industrial consiste en compararla con los 4.000 millones de pesos previstos para "planes militares" en el mismo período o con los 1.211 millones programados para "acción agraria y forestal" (ver Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, en adelante DSCD, del 5-12-52).

Durante el gobierno peronista se discutieron algunos proyectos industriales específicos entre los que debe incluirse la denominada Ley Savio (1947), que preveía la instalación de la planta siderúrgica de Somisa, objetivo que recién comenzó a cumplirse una década más tarde. Las restricciones

de la balanza de pagos, que dificultaban las importaciones de bienes de capital, impulsaron el dictado de la Ley 14.122, de 1953, que fue la primera disposición sobre inversiones extranjeras en el país. El nuevo instrumento legal ofrecía garantías de repatriación de capital y ciertos beneficios concretos a los empresarios de otros países que se radicaran en la Argentina y logró efectos escasos en número pero de impacto sectorial significativo sobre la inversión industrial en los dos años siguientes. Su experiencia sirvió de antecedente para la estrategia aplicada posteriormente por el gobierno de Frondizi.

En 1958 se promulgó la primer ley de promoción industrial discutida y aprobada por el Congreso. El tratamiento de la propuesta, sin embargo, estuvo condicionado por la particular situación política del momento y no mereció un análisis exhaustivo de acuerdo a lo sugerido por la documentación disponible. El Poder Ejecutivo envió al Congreso el proyecto de la Ley 14.781 el 14 de octubre de 1958, apenas cinco meses después de haber asumido el nuevo gobierno; el Senado lo consideró un mes más tarde, en su sesión del 11 de noviembre, y lo aprobó tras escuchar las opiniones de sólo dos de sus miembros. Las modificaciones incorporadas a la iniciativa original fueron sólo dos, de tipo menor, y referidas a una mayor participación política y social en los métodos de decisión; en cambio, no hubo críticas respecto a los objetivos, criterios de evaluación, costos y otros elementos planteados en el proyecto.

Una de las reformas consistió en promover la incorporación de un representante de los empresarios y otro de los trabajadores al Consejo Nacional de Promoción Industrial, organismo creado para instrumentar la ley; la segunda establecía la obligación, para dicho Consejo, de "comunicar" sus dictámenes al Congreso.

El proyecto pasó a la Cámara de Diputados, que lo discutió en dos jornadas —los días 5 y 9 de diciembre— hasta aprobarlo por mayoría; la oposición (perteneciente a la denominada entonces Unión Cívica Radical del Pueblo) presentó una propuesta alternativa rechazada por la mayoría. En su presentación, los diputados radicales plantearon, en particular, la conveniencia de establecer un plazo para dar término a los beneficios que se otorgarían, un tope a los montos de crédito que se acordarían a las empresas beneficiarias en función de su capital y una verificación posterior de las utilidades de estas últimas a efectos de evitar que fueran "arbitrarias". Esos criterios fueron sistemáticamente ignorados en esta ley, las anteriores y posteriores, pero conviene mencionarlos como aporte a una discusión poco profunda que se fue olvidando con el paso del tiempo. Para los diputados radicales el proyecto oficial representaba "una declaración lírica que "no ofrece ninguna solución" (diputado Rodríguez Días en DSCD, página 6535).

En definitiva, el proyecto de ley no requirió más de un mes en cada una de las dos Cámaras del Congreso —tiempo que se supone se destinó al análisis y despacho del mismo por las comisiones correspondientes— y tres jornadas de debate parlamentario en total: con modificaciones menores a la iniciativa original enviada por el Poder Ejecutivo.

La ley de promoción fue enviada al Congreso como complemento de la

14.780, destinada a regular las inversiones extranjeras. Esta última constituía una de las piedras angulares de la estrategia del gobierno frondizista y fue acompañada, al parecer, por la anterior con el objeto de neutralizar las críticas de los defensores de la "empresa nacional". En efecto, el texto de la ley, que sería la segunda iniciativa sobre regulación y estímulo de las inversiones del exterior, siguió un trámite paralelo al proyecto de promoción: ingresada primero al Congreso, sufrió cierta postergación hasta ser promulgada simultáneamente con la otra. El Poder Ejecutivo envió el proyecto de la Ley 14.780 el 17 de septiembre de 1958; el Senado la discutió un mes y medio después (el 30-10-58) y la aprobó en la misma jornada con escasas modificaciones. Diputados la trató y la aprobó en su sesión del 27-11, con cambios adicionales que fueron aceptados por el Senado en su reunión del 4 de diciembre. El paralelismo de las fechas de tratamiento de ambas iniciativas del Poder Ejecutivo sugiere la interrelación política entre los dos proyectos cuya suerte resultó muy diversa, como se verá más adelante. En los dos casos, la brevedad del plazo destinado al tratamiento de cada iniciativa en las respectivas comisiones, así como la brevedad de los debates parlamentarios, destaca la urgencia de los objetivos, el predominio de los criterios del Poder Ejecutivo y la mínima participación de los parlamentarios en las correcciones posibles o deseables.

La ley de promoción se mantuvo, formalmente, cerca de quince años, aunque no tuvo vigencia real en todo ese período. La falta de una reglamentación que la pusiera en práctica impidió su aplicación efectiva durante sus primeros tres años; en consecuencia, permaneció en estado latente hasta 1961, período decisivo para la industria argentina por la penetración masiva del capital extranjero incentivado por la Ley 14.780. A partir de su puesta en práctica por sucesivos decretos —que se verán más adelante— rigió hasta que fue derogada, en 1970, por la Ley 18.857 promulgada por un gobierno militar; esta última disposición, sin embargo, nunca llegó a reglamentarse, permitiendo que los decretos aplicando la anterior siguieran en vigencia por un par de años. Otro gobierno militar promulgó una nueva ley de promoción (Ley 19.904 en octubre de 1972), destinada a una vida efímera; esta última fue suspendida a mediados de 1973 y reemplazada, a fines de ese mismo año, por la Ley 20.560 aprobada por el Congreso.

El Presidente Cámpora asumió su cargo el 25 de mayo de 1973 y el 14 de junio envió al Congreso el proyecto de ley de promoción industrial. Pese a la mayoría peronista en el Congreso, la iniciativa tuvo un trámite algo más agitado que su precedente, quince años antes. Diputados la discutió en dos jornadas (los días 31-7 y 3-8-73), pero no en particular sino como parte del "conjunto de medidas económicas" recibidas del Poder Ejecutivo luego de que se plantearan diversas críticas y reflexiones de tono más general sobre la estrategia del nuevo gobierno. Luego, el Senado la tuvo un par de meses en Comisión y la discutió los días 5 y 6 de octubre, junto con una propuesta muy detallada de alternativa que innovaba en una serie de aspectos decisivos; luego de la discusión, se decidió aprobar el proyecto original con diversas modificaciones. El proyecto pasó de vuelta a Diputados en su sesión del 25 de octubre, que rechazó las modificaciones propuestas por el Senado. El

8 de noviembre la Cámara Alta insistió en su propuesta, que Diputados sancionó definitivamente el 14 de noviembre de 1973. Para facilitar la exposición veremos más adelante algunos de los criterios planteados por el Senado, junto con el análisis de los efectos de esta norma legal.

La ley 20.560 rigió algo más de tres años, período en el que logró un apreciable efecto sobre la situación industrial, hasta que fue derogada por una nueva ley dictada por otro gabinete militar: la 21.608, promulgada el 23 de julio de 1977 con la firma del general Videla y su Ministro de Economía, José A. Martínez de Hoz, que sigue vigente hasta el día de hoy.

En definitiva, a lo largo de los últimos cuarenta años el país contó con seis leyes de promoción industrial de aplicación general y distinto carácter; de ellas, cuatro fueron promulgadas por gobiernos militares y diseñadas sin participación social, aunque es presumible la activa presencia de grupos de presión cercanos al poder en cada caso. Las otras dos fueron aprobadas luego de pasar por el Congreso en condiciones muy similares: Parlamentos recién formados, sometidos a la urgencia del Poder Ejecutivo, con amplia mayoría del partido gobernante y relativamente escasa oportunidad de análisis y discusión (excepto el caso ya mencionado del Senado en 1973). En lo que se refiere a su permanencia en el tiempo, hay tres que se destacan: la 14.630/44, que rigió catorce años, la 14.781/58 que se mantuvo formalmente otros tantos, y la 21.608/77 que ya lleva una década. Por sus efectos sobre la evolución industrial, en cambio, deben mencionarse la 14.781 que, conjuntamente con la 14.780, de inversiones extranjeras, motorizó un cambio apreciable en la estructura industrial, y la 20.560/73, que marcó una segunda etapa significativa en ese proceso; las otras cuatro o no tuvieron vigencia real (como ocurrió con las 18.587/70 y 19.904/72), o no tuvieron efecto registrable (de acuerdo a lo apreciado con la 14.630/44) o, simplemente, tendieron a acotar la promoción dentro de ciertos límites pero en continuidad con la anterior (como ocurrió y ocurre con la 21.680/77). En otras palabras, pese a la larga historia de la legislación de promoción y a la variedad de disposiciones al respecto, los efectos se limitan a pocas leyes claramente reconocibles.

Antes de pasar a la sección siguiente, conviene recordar que las leyes de inversión extranjera fueron tan numerosas y cambiantes como las de promoción industrial. En efecto, a las dos ya mencionadas de 1953 y 1958 se agregan otras en 1967, 1973 y 1977 que modifican criterios en cada oportunidad aunque limitada, en su carácter y consecuencias, por los cambios de régimen y políticas que vivió el país y que aquí no se detallan para concentrar el interés en el tema de la promoción industrial. En este aspecto, la más decisiva en términos de impacto sobre la estructura industrial y económica del país fue la 14.780/58, cuyos efectos se mencionarán, muy sucintamente, más adelante.

2 Decretos de aplicación

En el régimen jurídico argentino, las leyes no tienen vigencia sin sus

correspondientes decretos reglamentarios. Por otra parte, las mismas leyes de promoción, en general, dejaban buena parte de sus disposiciones libradas a decisiones reglamentarias del Poder Ejecutivo, de manera que los decretos fueron las formas específicas y concretas que definían la política de promoción. En la mayor parte de los casos, esos decretos ampliaron, limitaron o condicionaron el ámbito de estas políticas en una medida difícilmente imaginable hasta que se los comienza a analizar con cuidado; merecen, por eso, un relato pormenorizado.

La Ley 14.630/44 fue reglamentada por Decreto 18.848/45 que, por las razones mencionadas más arriba, no justifica mayores comentarios. Lo sucedido con la Ley 14.781 en cambio requiere de una explicación detallada debido a la morosidad de su aplicación. El fenómeno resulta destacable frente a la experiencia de la ley de inversión extranjera (la 14.780), inmediatamente reglamentada y aplicada, que dio paso a numerosas inversiones en distintos sectores industriales; la 14.781, en cambio, no fue objeto de reglamentación durante más de treinta meses. Es decir que durante el período clave de 1958 a 1961, en el que la inversión extranjera penetró masivamente modificando la estructura industrial argentina y afectando las relaciones de propiedad en el sector, la Ley 14.781 sólo tuvo una presencia formal. Hubo que esperar el retiro de dos sucesivos Ministros de Economía del gobierno frondizista (del Carril y Alsogaray) para que esa omisión fuera salvada mediante la promulgación de una profusa serie de decretos relativos a la promoción; las nuevas disposiciones sumaron diecisiete en sólo nueve meses, cubriendo desde actividades sectoriales hasta la promoción específica de distintas regiones del país. Adelantando un fenómeno que parece repetirse en la legislación local, nueve de esos diecisiete decretos fueron firmados entre el 7 y el 16 de marzo de 1962, dos semanas durante las cuales el gobierno de Frondizi se vio atenaceado por las presiones militares hasta su derrocamiento por el golpe de estado del 29 de este mismo mes; todo indica que un gobierno a punto de retirarse de la escena se apuró en aprobar aquello que no había decidido hasta entonces y cuya aplicación quedaba librada a la evolución posterior de la situación política.

En julio de 1963, durante la presidencia de Guido y con Martínez de Hoz como Ministro de Economía, el Decreto 5.338 derogó todos los anteriores (excepto tres referidos a siderurgia, forestación y pesca marítima), estableciendo una reglamentación general; en ese año se dictaron otros dos decretos sobre el mismo tema, firmados por los mismos responsables del anterior, en momentos en que ese gobierno de transición estaba por retirarse de la escena luego de las elecciones generales convocadas al efecto. No es de extrañar que en noviembre, un mes después de su asunción, el nuevo gobierno del Presidente Illia derogara las resoluciones previas por Decreto 1.081. En abril de 1964 se dictó el Decreto 3.113, que estableció una reglamentación general, de carácter sectorial y regional, que tuvo vigencia, con ligeras modificaciones, hasta 1973. En el interín hubo otros decretos específicos que omitimos mencionar en aras de la brevedad (detallados en Lindenboim, 1987), que no modificaron el panorama general descripto aquí.

Ya se mencionó que la Ley 18.587, de febrero de 1970, no fue regla-

mentada nunca como consecuencia de los cambios políticos dentro del gobierno militar; en consecuencia, si bien ella derogó explícitamente la Ley 14.781, no alcanza a tener el mismo efecto sobre el Decreto 3.113/64, que siguió normando los escasos pedidos de promoción industrial hasta que un sucesivo gobierno militar dictó la Ley 19.904, en octubre de 1972. Esta ley fue reglamentada entre marzo y mayo de 1973, es decir entre las elecciones nacionales que dieron la victoria al peronismo y la asunción del nuevo gobierno; esta repetida premura por dictar medidas que un futuro gobierno debía cumplir fue rápidamente neutralizada por un decreto firmado en junio, que suspendió la aplicación del sistema hasta que se sancionara la nueva ley de promoción industrial.

Las reglamentaciones de las Leyes 20.560 y 21.680 experimentaron una situación más normal que las anteriores; ellas se limitaron a decretos especificando objetivos y métodos de aplicación dictados poco después de su respectiva promulgación.

3 Consideraciones generales sobre el sistema legal de promoción

Esta presentación general apenas resume la cantidad, variedad y diversidad de decretos que se aprobaron en todo el período; la lista, casi interminable, exhibe algunos que tratan aspectos sectoriales o regionales; otros modificando partes específicas de la reglamentación existente; y numerosos más aprobando simplemente uno por uno los proyectos presentados en distintos regímenes. Más aún, a esos decretos se agregaron simples resoluciones, adoptadas por la Secretaría de Industria, que en determinados momentos modificaron criterios sustanciales de los regímenes de promoción por vía de su interpretación. La sucesión de decretos y resoluciones se caracteriza por su escasa discusión pública y su aparición sorpresiva; surgidos de despachos oficiales, por decisión de funcionarios que actúan por sí o respondiendo a las exigencias de grupos de presión, salen a la luz pública como un hecho consumado, con escasas explicaciones sobre criterios y razones que los motivan, mientras se encuadran dentro de leyes que ofrecen amplios márgenes para la arbitrariedad. En consecuencia, las lógicas de las políticas que impulsan sólo pueden entenderse a través de inferencias en la mayoría de los casos, aun cuando en algunas oportunidades la resistencia "a posteriori" de distintos grupos sociales a ciertas medidas posibilitó al menos una discusión pública más detallada.

El caso particular de la industria celulósica ofrece un ejemplo de este proceso que ilumina los mecanismos de decisión. El Decreto 8.141, firmado el 14 de septiembre de 1961 (dentro del régimen de la Ley 14.781), establecía una serie de beneficios para la promoción de este sector; al parecer, éstos no fueron suficientes, y el 7 de marzo de 1962 se dictó el Decreto 2.077 ampliando los beneficios a las empresas que invirtieran en la rama. Este último decreto fue publicado en el Boletín Oficial el 17 de marzo, prácticamente en la víspera de la firma de los Decretos 2.252, 2.254, 2.255 y 2.256 concediendo los beneficios de la promoción a cuatro empresas celu-

lósica-papeleras para sus proyectos de inversión. Los decretos respectivos se publicaron en el Boletín Oficial los días 23, 24 y 26 de marzo de 1962, es decir que fueron redactados en los días previos al golpe de estado del 29 de marzo. Lo más sugestivo consiste en que la inestabilidad política posterior a las elecciones no afectó el decreto de ampliación de los beneficios para el sector ni impidió que en el interín se presentaran los proyectos correspondientes para su análisis en la Secretaría de Industria, se estudiaran y se aprobaran; la brevedad del período de trámite es un indicador de que el decreto de ampliación de beneficios se aprobó para satisfacer demandas empresarias, sobre proyectos ya preparados y que fueron aprobados a ritmo notablemente acelerado durante jornadas en que estaba prácticamente decidida la remoción del gobierno en medio de una intensa crisis política.

En esas mismas jornadas se aprobaron varios proyectos específicos presentados por distintas empresas (con decretos que tienen numeración corrida con los anteriores) en una prueba más de que se trataba de terminar con gestiones en trámite lo más rápidamente posible antes de la culminación de un proceso de cuidadosas evaluaciones de la documentación correspondiente. Es de suponer que las gestiones de los interesados se realizaron en un ambiente de facilidades y de respuestas oficiales que no se corresponden con las expectativas de discusión pormenorizada y lo más pública posible de los méritos y razones para aprobar la concesión de beneficios especiales a proyectos privados.

Estas consideraciones y ejemplos permiten resumir algunos aspectos salientes del sistema legal y de decisiones sobre los que volveremos en el curso de la presentación. En primer lugar, la existencia de leyes muy generales, con fundamentos poco sustentados en debates públicos, cuando no inexistentes (caso de las leyes promulgadas por gobiernos militares) y cuyo texto formal deja amplio campo de acción a los decretos y decisiones del Poder Ejecutivo. Este, a su vez, fue generando una extensa serie de decretos, muchas veces contradictorios entre sí, que dificultan el panorama, complican las decisiones empresarias y confunden al observador; a ello se suma la práctica de aprobar masivamente medidas en las jornadas previas a los cambios de gobierno, reflejando decisiones burocráticas difíciles de conciliar con el criterio republicano de gobierno. La escasez de definiciones, combinada con el exceso de presiones puntuales, generó una experiencia que requiere un análisis detallado de sus consecuencias; para ello, trataremos de explicitar las líneas más generales de esta frondosa legislación, con las dificultades que presenta resumir situaciones tan variadas y complejas, a los efectos de extraer resultados de carácter general.

III Evaluación global de la promoción industrial

1 Textos legales del período 1953-1970

Ya se ha señalado más arriba que los primeros criterios sobre la pro-

moción, en 1944, eran tan tímidos en sus propuestas como limitados en cuanto a las herramientas a utilizar. El énfasis puesto en la ley sobre la no incompatibilidad entre agro e industria, por ejemplo, así como la referencia a industrias que "utilizaran materias primas locales", señala que se pensaba en términos de ventajas comparativas estáticas y en la continuidad del papel predominante del sector agrario en la economía argentina. Una excepción, solitaria pero significativa, lo constituía la importancia asignada a las industrias relativas "a la defensa"; esta orientación se originaba en la presencia militar en el gobierno, y tenderla a desarrollarse mediante empresas fabriles controladas por el ejército más que a través de un sistema de promoción general.

Las leyes de 1958, tanto la de promoción como la referida a inversiones extranjeras, combinan afirmaciones genéricas con una profusión de objetivos que, en la práctica, resultaban redundantes o simplemente incompatibles. La Ley 14.781 afirmaba buscar tanto el "desarrollo integral y armónico de la producción industrial", como "el equilibrio del balance de pagos", la utilización "de los recursos del país", la "descentralización industrial", e, incluso, la atención de las necesidades de la defensa, la salud y la seguridad pública. Esos objetivos, calificados como "generales y faltos de precisión" por un estudio reciente (CFI, 1986), quedaron además librados a un "plan de prioridades" que la ley dejaba a cargo, presuntamente, del Poder Ejecutivo. El plan de prioridades nunca existió y sólo hubo una serie de decretos, largamente postergados, referidos a las formas de promoción de diferentes sectores o regiones del país.

La Ley 14.780 de inversiones extranjeras, no era mucho más explícita en sus consideraciones. Ella asumía que el capital externo debería venir a completar el ahorro local, definido como "insuficiente" y, además, ayudar a "sustituir importaciones", "aumentar exportaciones" y "contribuir al equilibrio de la balanza de pagos". De esos tres criterios se podría sostener que el último era el decisivo, a juzgar tanto por las discusiones de la época como por las resoluciones que se tomaron a posteriori; las restricciones externas de la economía argentina jugaron un papel clave en toda la estrategia de desarrollo adoptada en esos años. En la discusión parlamentaria sobre la ley, el senador Weidman reconoció, por ejemplo, que los contratos petroleros firmados pocos meses atrás por el gobierno, eran "quizás... más onerosos de lo que pueda conseguirse" pero lo justificó —al igual que otras decisiones similares de entonces— por las restricciones derivadas de las negociaciones con el Club de París en torno de la deuda externa argentina (DSCS, pág. 2682). En la discusión posterior sobre la ley de promoción industrial, el senador Sánchez fue más explícito aún respondiendo a quienes afirmaban "que se paga caro" en los contratos petroleros y de servicios firmados por el gobierno: "tal vez lo sea, pero debemos advertir que el capital extranjero no llegará a nuestro país gratis o por bajos dividendos" (DSCS, pág. 2731).

Estas consideraciones adelantan la explicación de la notable generosidad y falta de cuidado que se advirtió en la aprobación de las inversiones extranjeras, cuyo análisis servirá, más adelante, para verificar la lógica de estas decisiones de política.

La mayor parte de los decretos sectoriales que se fueron aprobando en el período en vigencia de ambas leyes tendía a definir con sumo detalle una estrategia dirigida hacia la máxima integración nacional de las ramas promovidas; en cambio, no se prestaba consideración alguna a los costos locales, los precios al consumidor, la eficiencia industrial o la localización geográfica de las actividades comprendidas por las normas. El régimen automotriz, del tractor, de motores a combustión interna, en particular, presentan detalladas propuestas del contenido máximo de partes importadas que se autorizaría, en forma decreciente año por año, para cada una de esas actividades pero ningún detalle de otros objetivos como los mencionados en forma genérica en las leyes respectivas.

Los primeros regímenes estaban dirigidos fundamentalmente a la inversión extranjera pero las referencias cruzadas de los dos textos legales permitía la superposición de beneficios y la combinación de las medidas de fomento. La Ley 14.780 establecía que "el capital extranjero goza de los mismos derechos que el nacional"; la Ley 14.781, a su vez, se dedicaba a detallar, con tanta amplitud como generalidad, la lista de beneficios que se podían otorgar para la promoción y que se podían extender a los empresarios del exterior mediante la aplicación conjunta de ambas disposiciones. Es por eso que la aplicación de las dos leyes no se puede separar aunque, en los hechos, el retraso en el dictado de los decretos correspondientes específicamente a la Ley 14.781 terminaba otorgando prioridades al capital extranjero respecto al nacional.

Los mecanismos de promoción adoptados en las dos leyes se basaban en el manejo de la política aduanera. En todos los casos, se otorgaba la reserva del mercado interno para la actividad que se instalaba localmente, ya sea mediante limitaciones cuantitativas a la importación o por la aplicación de aranceles elevados a los productos similares provenientes del exterior; simultáneamente, se liberaban, o se reducían los aranceles para la importación de insumos y equipos necesarios para la producción local. El régimen establecía la posibilidad de ofrecer créditos preferenciales, una alternativa que se utilizó masivamente siguiendo la experiencia del Banco Industrial en la década anterior que analizamos en otro trabajo (Schvarzer, 1982); además, agregaba medidas de fomento como el suministro preferencial de materias primas y servicios provistos por organismos estatales, el tratamiento preferencial en las compras del sector público y diversas exenciones impositivas. La sumatoria de medidas de fomento sugiere que la preocupación de los funcionarios por atraer inversiones superaba claramente cualquier análisis de los costos incurridos.

Las leyes dejaban la decisión final sobre el conjunto de beneficios a otorgar a cada propuesta en manos del respectivo órgano de aplicación, sin establecer claramente los criterios respectivos. La indefinición de las exigencias a los inversores se combinaba con la amplitud conferida para el otorgamiento de los beneficios; no había restricciones claras en ninguno de ambos casos. En el caso del capital extranjero, basta señalar que se consideraba que el aporte de divisas podía hacerse "en divisas, en máquinas, equipos e instalaciones, repuestos, materias primas y otras formas"; ni la

ley ni los decretos de aplicación hacían mención alguna a los criterios de evaluación de la introducción de bienes materiales, ni restringían el ingreso de equipos usados u obsoletos, e incluso aceptaban con amplitud que había "otras formas" no previstas para reconocer aportes en divisas. Se presume que la frase mencionada estaba referida al aporte de marcas y tecnologías del exterior pero su misma generalidad, unida al silencio sobre la forma de reconocerla, sugiere una predisposición favorable al capital extranjero que llevaba a ignorar cualquier posible mecanismo de control de posibles excesos. La Ley 14.781, por su parte, expresaba objetivos tan genéricos que permitía cubrir a cualquier actividad que se presentara a solicitar sus beneficios sin que hubiera límites para estos últimos. El carácter discrecional de la Ley 14.781 llevó al diputado radical Perette a preguntarse qué pasaría si "se deniega una propuesta" de radicación; el particular "no tiene contra quién accionar" argumentaba, planteando una necesidad que no fue considerada por la Cámara (DSCD, pág. 6308). La experiencia mostró que la discrecionalidad operó al revés: no se conocen casos de propuestas de inversión extranjeras rechazadas en esos años; todo indica una excesiva liberalidad, tanto en aprobación de las propuestas —todas las presentadas— como en el reconocimiento del máximo posible de beneficios a los proyectos sin discriminaciones.

2 La experiencia del período 1958-70

Antes de analizar la experiencia dejada por la aplicación de las Leyes 14.780 y 14.781 conviene efectuar una breve reseña de lo sucedido con la anterior ley de inversión extranjera: la Ley 14.122 de 1953 que marcó un rumbo en ese sentido. En esencia, esta ley tendía a dar garantías al capital proveniente del exterior al que se le ofrecía la posibilidad de girar un porcentaje de beneficios en divisas —dentro del estricto control de cambios de la época— así como la aprobación de cupos de importación para los insumos que requiriese su actividad. La ley no logró efectos masivos en la atracción de inversores externos; sus principales resultados se produjeron a través de un par de negociaciones directas, iniciadas por el gobierno argentino, con impacto puntual en la economía y dejando una experiencia que repercutiría en 1958.

La ley se sancionó en agosto de 1953; en diciembre, apenas cuatro meses más tarde, el gobierno convocó a un concurso internacional para fabricar tractores en el país a la vez que informó de su propósito de privatizar la planta fabril que estaba instalando con ese fin la empresa estatal IAME, en Córdoba. La propuesta atrajo 34 interesados entre los que se seleccionaron cuatro, todos de origen europeo (Fiat, Deutz, Fahr y Hanomag); en abril de 1954 se firmó un acuerdo entre el gobierno nacional y Fiat para la transferencia a esta última de la planta de IAME. La nueva empresa denominada primero Concord y luego Fiat Concord, se inició con un capital de cien millones de pesos (equivalente a unos 20 millones de dólares de entonces), del cual una parte había sido aportado por el gobier-

no como socio minoritario en la forma de las instalaciones existentes valuadas de acuerdo con el beneficiario; el gobierno otorgó, además, créditos por 256 millones de pesos, concedidos por el Banco Industrial de la Nación, a diez años, con tres de gracia, y un interés anual de 4%. No resulta extraño que al fin de su primer ejercicio, al 31 de diciembre de 1955, la empresa exhibiera un balance con un activo de 365 millones de pesos: 100 de capital, 254 de provisiones y deudas y 11 millones de beneficios (Sourrouille, 1980). Las provisiones incluían un "fondo de nivelación de precios" por 30 millones de pesos más un "fondo para diferencias de cambio" por otros 18 millones, dos rubros que, sumados a los beneficios, excedían ya la inversión original del exterior. El aporte estatal había sido decisivo, proveyendo, como aporte de capital o bajo la forma de créditos de largo plazo, más del 80% del activo total de la empresa (además de otorgar las concesiones arancelarias y cupos especiales de importación). La reserva del mercado interno, en un período de apreciable demanda local para dichos equipos, garantizaba la fijación de precios (a costa de los consumidores en este caso) adecuados a la rentabilidad deseada por la empresa.

La ley originó también la instalación de la fábrica de camiones de Mercedes Benz y el ingreso de Kaiser en el país. El relato que efectúa Sourrouille (1980) de esta última operación ofrece un balance elocuente. Los primeros contactos se iniciaron en octubre de 1954 con una propuesta del empresario norteamericano H. Kaiser al Presidente Perón; en enero de 1955 ya se había llegado a un acuerdo preliminar con IAME (para ese entonces denominada DINFA) sobre su participación en la nueva sociedad, y se había pedido un importante crédito al Banco Industrial. El ritmo de las operaciones siguientes no es menos febril: la empresa se constituyó en febrero en el país y ya en marzo dispuso del crédito mencionado, en abril se ofreció una suscripción de acciones en la Bolsa para utilizar la oferta local de capital —que fue cubierta en sólo dos jornadas— y en mayo se techó la primera parte de la nueva planta en Córdoba. La urgencia de la instalación estaba motivada por la voluntad de ambas partes; mientras el gobierno nacional mostraba su interés en la fábrica tanto por sus efectos sobre la economía local como por su carácter demostrador ante posibles inversores extranjeros, Kaiser parecía urgido por su decisión de retirarse del mercado norteamericano ante la presión de los mayores fabricantes de automóviles de aquel país. La radicación local formaba parte de una estrategia que incluyó la mudanza de la planta fabril desde los Estados Unidos a Córdoba, mudanza que la firma norteamericana aprovechó para traer equipos con más de diez años de antigüedad, ya no competitivos en su lugar de origen, que valió a precios desconocidos como parte de su inversión en la Argentina.¹ Otra parte de su inversión consistió en 1.061 automóviles completos que trajo de los Estados Unidos, con un permiso especial de importación, y que vendió a precios muy elevados en el ávido mercado local; parece claro que se trataba de una vía para cambiar dólares por pesos a un tipo de cambio varias veces superior al vigente en el mercado oficial que incrementaba las disponibilidades para hacer frente a los gastos locales.

Sourrouille señala que el balance cerrado el 30 de junio de 1955, cuan-

do todavía no había comenzado la fabricación de vehículos, registraba un activo de 370 millones de pesos de los que sólo 15 eran bienes de uso; el aporte de la empresa extranjera no llegaba al 20% del pasivo total mientras que el resto correspondía al aporte estatal a través de DINFIA, a lo recaudado por la suscripción pública en la Bolsa y al crédito otorgado por el Banco Industrial (que repetía las generosas condiciones concedidas a Fiat Concord).

La rapidez de las negociaciones y la falta de documentos disponibles sobre las condiciones reales de la inversión sugieren que los principales objetivos del gobierno no estaban en aprovechar al máximo la inversión extranjera como aporte de capital, ni en el cuidado de que las nuevas plantas fueran lo más eficientes y competitivas posibles. Aún así, estas negociaciones parecen haber arrojado una relación costo/beneficios mejor que las realizadas pocos años después, al amparo de la Ley 14.780; al menos el gobierno nacional pudo definir algunas variables tales como la ubicación de las nuevas plantas (ambas en Córdoba aunque Mercedes Benz se instaló en el Gran Buenos Aires) y la dimensión aproximada de las mismas a cambio de generosas concesiones en distintos rubros que iban desde el aporte de capital minoritario hasta la concesión de créditos y una protección arancelaria prácticamente infinita que aseguraba el control del mercado local y los beneficios correspondientes.

La Ley 14.122 dejó de tener efectos, prácticamente, con el derrocamiento del gobierno peronista en setiembre de 1955 y sus consecuencias se limitan a los casos mencionados. En total, dicho régimen llevó a la autorización de inversiones por 42,7 millones de dólares de los cuales "33 millones correspondieron a una fábrica de automotores" según el senador Arana en el debate de la Ley 14.780 (DSCS, pág. 2672).

Los cambios de política económica a partir del golpe militar de setiembre de 1955 llevaron a la paulatina supresión de las posibilidades de la ley. En noviembre de ese mismo año una circular del Banco Central suprimió las restricciones para el giro de utilidades al exterior —uno de los beneficios y garantías establecidos por la Ley 14.122—; más tarde, comenzó un proceso de liberación del comercio exterior que eliminó el sistema de cupos para las importaciones —otra de sus franquicias— sin que se limitaran las ventajas de la reserva del mercado local. La nueva política económica, en ese período de transición, no motivó el interés del capital extranjero y hasta generó dudas entre los beneficiarios ya instalados; en particular las autorizaciones para importar tractores generaron un conflicto abierto entre productores y consumidores locales hasta plantear serias dudas sobre la subsistencia del sector. Finalmente, la Ley 14.122 fue derogada por el Decreto-Ley 16.640, dictado por el gobierno militar en diciembre de 1957, apenas dos meses antes de las elecciones que darían lugar al próximo gobierno, abriendo el camino para las modificaciones que se decidirían después.

El 1° de mayo del año siguiente Frondizi asumió el gobierno nacional y ya el 23 de junio dictó el Decreto 1.594 estableciendo un sistema para presentar solicitudes de radicación de capital extranjero, que se perfeccionó con otro (Decreto 2384 17-7-58) que creó un Departamento de Inversiones

Extranjeras para tratar dichas propuestas. La apertura en esa dirección alcanzó su punto culminante con la promulgación de la Ley 14.780, en diciembre de 1958. En el curso del año 1959 se aprobaron inversiones extranjeras por 220 millones de dólares; el flujo se redujo a magnitudes de algo más de cien millones de la misma moneda en cada uno de los tres años siguientes. A partir de 1963, la cifra de inversiones aprobadas anualmente cayó a valores insignificantes hasta que encuentra un nuevo pico en los años 1968 y 1969, coincidente con la presencia de un equipo económico favorable a las mismas.

Una idea de la importancia de estas radicaciones la brinda Ferrucci (1986) que compara su monto con el total de la inversión nacional en el rubro "equipo durable de producción" en cada año. Su conclusión consiste en que la inversión extranjera representó el 31,4% de la inversión total en ese rubro en 1959 y el 10,4% si se toma todo el cuatrienio 1959-62.

La comparación genera varios problemas metodológicos que, en general, plantearían resultados más conservadores que los probables si se efectúan algunos ajustes sobre el numerador y el denominador de la ecuación.² En lo que respecta al denominador, debe tenerse presente que las cuentas macroeconómicas de inversión en equipos durables de producción abarcan un ámbito mucho más amplio que la inversión industrial; aquella incluye la inversión pública —de manera directa o a través de las empresas estatales— más la realizada por el agro, los servicios o el comercio, sectores donde la penetración del capital extranjero en ese período fue insignificante o nula; en cambio, la inversión en equipo durable no incluye la parte correspondiente a construcción de plantas fabriles que figura en otro rubro dentro de la inversión fija. Es presumible que una comparación más estricta entre la inversión extranjera autorizada y la inversión industrial local (para lo cual sólo se dispone de estimaciones muy imprecisas) arrojaría proporciones superiores a las mencionada por Ferrucci.

Del lado del numerador aparecen dos elementos con efectos contrapuestos que se deben mencionar. El primero consiste en que la inversión del exterior fue acompañada por apreciables créditos en divisas, tanto de los proveedores de las plantas que se instalaban como de las propias casas matrices de dichas filiales. Esta política se inscribe en la lógica de las empresas multinacionales de disminuir el riesgo que supone sus inversiones en el exterior mediante la concesión de créditos de la casa matriz a la filial —en vez de inversiones— que, por sus características pueden ser recobrados con mayor rapidez y facilidad. En este sentido, es probable que cada dólar de inversión se haya visto acompañado de créditos que duplicaban o triplicaban su monto; Sourrouille, en su estudio sobre la industria automotriz (1980) observa que las deudas en divisas de las filiales locales con "bancos y sociedades relacionadas", representaba entre el 40% y el 60% de sus activos totales en 1973.

En segundo lugar, debe insistirse en que la inversión "autorizada" seguramente excedió a la real, puesto que ningún organismo asumió la tarea de verificar su cumplimiento; al menos, ningún investigador ha podido encontrar registros al efecto. Este fenómeno permite acotar la tarea del sector público, que aprobó inversiones sin verificar su realización ni siquiera para

línes estadísticos o para una evaluación futura del resultado de las políticas que llevaba a cabo; la experiencia de los años 1953-55 y ciertas inferencias posteriores permiten suponer que a partir de 1959 entraron al país equipos antiguos, probablemente sobrevaluados en los registros, y que se establecieron cifras contables para valorar tecnologías y marcas que se traían al país.

Los resultados no eran totalmente inesperados ni imprevisibles. Más aún, hay ciertos indicios de que las expectativas respecto al efecto benéfico de las inversiones esperadas superaban toda prevención en cuanto a sus costos. La posibilidad de que se introdujeran equipos obsoletos o desgastados, por ejemplo, no parecía preocupar a la autoridades; en el debate de la Ley 14.780, el senador Caffee se inclinó por favorecer la introducción de "técnicas que pueden parecer envejecidas" pero que "en realidad no lo son" a partir de la curiosa hipótesis de que el avance industrial debe ser "gradual" (DSCS, pág. 2677). El problema de la forma de valuación de marcas y tecnologías extranjeras ofrece un ejemplo similar: como se ha mencionado, la ley establecía el aporte de divisas en "otras formas" como válida sin que nadie hubiera criticado esa posición en el debate parlamentario respectivo ni se haya insinuado, siquiera, alguna forma de establecer su precio.

Este largo rodeo permitió mostrar la importancia de la inversión extranjera en el total de inversiones industriales locales más allá de las distorsiones y excesos permitidos en la aplicación de la ley. Ese impacto, sin embargo, se vio concentrado en algunas ramas industriales, cuya experiencia puede servir de ejemplo sobre los efectos del conjunto en la economía local. Del total aproximado de 570 millones de dólares de inversión "autorizada" en los años 1959-62 unos 150 millones de dólares correspondían al sector automotriz que fue adecuadamente analizada por diversos estudiosos permitiéndonos seguirla con detalle. El régimen sectorial se reglamentó por el Decreto 3.693 publicado en el Boletín Oficial el 9 de octubre de 1959 dentro de los regímenes de las Leyes 14.780 y 14.781. El decreto definía ampliamente su área de influencia conformada por aquellos establecimientos "que integren en su planta una unidad automotriz completa" y planteaba ciertos requisitos no menos genéricos para los postulantes: "amplia capacidad técnica y financiera"; los equipos productivos "deben ser modernos y nuevos" (aun cuando se permitía que se importara usados por un monto de hasta el 25% del valor CIF del total importado en este rubro); los modelos a construir "deben ser modernos"; las inversiones deben "efectuarse a buen ritmo" y de acuerdo a programas que debían tener un horizonte de cinco años.

En el transcurso de 1960 se presentaron 26 postulantes (Ramos Lenicov, 1974) aunque otras fuentes limitan el total a 23 (Sourrouille, 1960); la diferencia de opiniones se origina en tres propuestas menores sobre las que no se tiene datos concretos y que no llegaron nunca a funcionar. A esos proyectos de dimensiones ínfimas se le sumaban otros no menos pequeños. A pesar de la importancia que asigna la literatura a las economías de escala en el sector y a la magnitud de las inversiones requeridas, algunas de las proposiciones aprobadas se caracterizaron por su modestia: hubo quienes presentaron planes que no llegaban a producir 5.000 unidades en el tercer año de su instalación. Sin embargo, todas las

propuestas fueron aprobadas, incluyendo a diez empresas nacionales, sin relaciones con matrices del exterior, a las que presumiblemente se reconoció "capacidad técnica y financiera"; todas ellas cesaron sus actividades en el período de uno a tres años posterior a la ley. Los críticos locales de la época sostenían que se trataba de simples aventuras, basadas en la posibilidad de importar unidades desarmadas que se podían vender a buen precio en la plaza local. Lo cierto es que varias de esas diez empresas no llegaron siquiera a disponer de una planta fabril antes de su cierre definitivo.

Los temores expresados en el Congreso sobre la posible arbitrariedad de los funcionarios que examinarían los proyectos se mostraron carentes de fundamento. El órgano de aplicación no seleccionó las propuestas sino que se limitó a aprobar todas las que se le presentaron renunciando a su posibilidad de análisis y a pesar de los costos que esa política representaba en términos de divisas malgastadas e inversiones perdidas. En efecto, el crecimiento de las importaciones en esos años incluyó tanto automóviles como otros bienes que se liberaron súbitamente con el argumento de la promoción industrial hasta que se produjo una seria crisis de la balanza de pagos, en 1962, que obligó a políticas de "ajuste" en lo económico acompañando al cambio de gobierno producido entonces.

En 1964, el número de empresas en actividad se había reducido a 13 aunque el proceso de selección y concentración no había terminado y varias de las existentes continuaron cerrando en los años siguientes. En algunos casos, el gobierno debió recurrir a la clausura, o a la aplicación de fuertes multas, debido a que se descubrieron "incumplimientos severos" del régimen: en una oportunidad se encontró que la empresa contrabandeaba partes del exterior que enviaba a un taller a los efectos que le estampasen la sigla "industria argentina" para cumplir de esa manera las exigencias de proporción de fabricación nacional; en otro caso se descubrió, lisa y llanamente, el contrabando de partes del exterior. Esos "talleres de armado", sin capacidad técnica ni disponibilidad financiera, captaron apreciables beneficios mientras duró la etapa de permisividad del régimen para desaparecer, luego, de la actividad del sector.

La lógica oficial de no asumir decisiones en cuanto a la selección de las empresas más responsables y los programas más eficientes para el país fueron explicados por uno de los funcionarios de mayor jerarquía que participó en su preparación:

"La forma concebida para (obtener los objetivos buscados) fue un régimen de amplia competencia, donde tuvieran cabida todos los interesados que cumplieren determinados requisitos comunes. De la lucha por un mercado ávido, pero reducido, debían imponerse las empresas más capaces y eficientes, sin exclusiones previas y sin que la discrecionalidad de funcionarios estatales permitiera equívocas interpretaciones. En ese sentido recibimos claras instrucciones del señor Presidente de la Nación. Sólo el cumplimiento o no de los requisitos básicos y de los planes comprometidos debían establecer diferencias". (Vilá, 1962, citado por Sourrouille, 1980)

Más allá de la evidente exageración sobre el cumplimiento de "requisitos básicos" exigidos a las empresas, la frase citada contiene todo el sentido de una política que no quiso intervenir en el mercado ni siquiera cuando las aventuras especulativas resultaban evidentes a partir de las propuestas presentadas y los programas de producción. En todo caso, ¿cómo creer en la vocación industrial de una propuesta para fabricar un promedio de 600 unidades anuales de dos modelos diferentes en cinco años con una inversión de 629.000 dólares, como se observa entre las autorizaciones? ¿Qué tiene de extraño que esa empresa haya cerrado antes de 1964?

Las conclusiones que nos interesa destacar de este caso que, por conocido, permite un análisis más detallado del tema, se refieren a la aplicación y seguimiento del régimen. Por un lado, el sector público no asumió un papel regulador de los proyectos de inversión; si la reglamentación escrita exigía pocas condiciones, lo evidente es que la aplicación práctica de redujo a no pedir ninguna. La carencia de datos sobre la evolución posterior de los proyectos —apenas salvada en el caso automotriz por algunos estudios independientes— confirma que los órganos de afiliación no intentaron conocer los resultados de una serie de decisiones que, sin embargo, resultaba decisiva para la economía nacional.

En parte, esta estrategia debe asignarse a la escasa capacidad política del Estado para negociar con las mayores empresas transnacionales, pero sólo en parte. Hemos visto que antes del golpe de 1955, el gobierno peronista había optado por negociar con empresas extranjeras que ocupaban un papel secundario en sus países de origen o en el mercado internacional; esa estrategia le permitió establecer algunos parámetros de control pero sin evitar que los beneficios concedidos resultaran desmedidos en relación a las inversiones comprometidas ni otros efectos poco deseables tales como el ingreso de maquinaria antigua o la instalación de plantas de escasa dimensión y altos costos. Por razones que escapan al ámbito de este trabajo, esa política sólo consiguió atraer escasas empresas extranjeras durante su aplicación y presentaba la necesidad de cambios que se sintieron antes de la caída del peronismo; a mediados de 1955, el gobierno estaba negociando activamente con una compañía petrolera norteamericana un contrato de concesión que, en esencia, adelantaba la estrategia llevada a cabo tres años después por el gobierno frondizista.

Hemos visto más arriba que la política adoptada en 1958 tenía presente los condicionamientos derivados del mercado internacional y que alguien definió como derivados del "Club de París".³ Pero ellos no alcanzan a explicar la extrema liberalidad en las concesiones otorgadas a numerosas empresas que ni eran multinacionales poderosas ni proponían, siquiera, programas productivos que ofrecieran alguna alternativa para el futuro.

Un segundo aspecto que surge de la experiencia mencionada es el de sus resultados. Si bien no es posible evaluar la relación costos-beneficios, hay indicios suficientes que los primeros fueron extremadamente altos, tanto para las finanzas públicas —que concedió exenciones impositivas, créditos subsidiados, etc.— como para los consumidores —que pagaron la renta oligopólica generada por las posibilidades brindadas por la reserva del

mercado interno mediante la aplicación de barreras arancelarias—. A eso se deben agregar, todavía, los costos de inversiones duplicadas o ineficientes —traducidas en un número de plantas muy superior a lo deseable, la instalación de galpones sin más objetivo que sugerir que se estaban cumpliendo los planes de producción propuestos, etc.— y las erogaciones de divisas escasas para la importación especulativa de unidades terminadas en un país que enfrentaba un agudo estragamiento externo. Frente a todos esos aspectos negativos, queda la evidencia de una industria automotriz que no se limita a las terminales; ella incluye un vasto complejo operativo formado por proveedores, concesionarios, talleres de reparación y otras actividades relacionadas que forman una parte apreciable de la actividad económica nacional.

La producción automotriz forma parte de lo que se denomina, internacionalmente, ramas dinámicas de la industria. A pesar de dicha clasificación, la experiencia de la evolución del sector en la Argentina resulta de carácter estático y conservador, en la medida en que trata de mantener la situación existente. En efecto, ese conjunto, una vez consolidado, generó fuerzas defensivas que tendieron a impedir su reconversión hacia una mayor eficiencia y competitividad; las sucesivas leyes, decretos y resoluciones oficiales, destinados a mejorar su funcionamiento, se encontraron con una resistencia que dificultó su aplicación. Tres décadas después de instalada la industria automotriz, con inversiones masivas que provocaron su irrupción abrupta en la economía nacional, seguimos ensayando los caminos para otorgarle un impulso autosostenido como el que se esperaba que surgiera, mágicamente, de la operatoria espontánea del mercado local en el momento de su lanzamiento.

Hace casi diez años, en medio de uno de los intentos de cambio de la situación, un periódico al que no se podría tildar de hostil al capital extranjero, diseñó un balance de la situación empresarial del sector que nos exime de otros comentarios:

"Las empresas automotrices son todas grandes compañías multinacionales que no llegaron a ocupar el lugar que ocupan en el mercado mundial ni con prebendas oficiales ni con modales de señoristas, sino compitiendo a brazo partido para ganar cada palmo de ese mercado. Aquí, hace 18 años que operan en una plaza protegida, amparados por regímenes especiales de diverso tipo, y no han logrado elaborar un producto capaz de colocarse, por calidad y precio en el mercado mundial. Y eso que cuentan con la mano de obra especializada más barata del mundo. Ni siquiera compitieron verdaderamente entre ellas, sino que se limitaron a repartirse tranquilamente —inclusive por franjas— un mercado seguro. Ahora resulta que no pueden vender, claman al cielo, y siguen aumentando los precios". (*La Nación*, 29-1-78)

En esencia, la lógica de todo régimen de promoción industrial, y uno de los criterios a nuestro juicio centrales para evaluar sus resultados, consiste en impulsar un proceso que, luego, tiene que alcanzar un dinamismo expansivo y autogenerado. El inicio de una actividad industrial debe provocar, por

demandas hacia atrás u ofertas hacia adelante, el nacimiento o la ampliación de otras empresas en distintos ámbitos; la extensión de estas demandas, sumadas a las creadas por el mayor ingreso de quienes intervienen en ellas, debe ir creando un mecanismo multiplicador que continúe los efectos del primer impulso. Esto no significa que todo el proceso continúe espontáneamente, pero sí que permite ir eligiendo nuevos objetivos a la política de promoción que amplíen y orienten los primeros efectos pero no que se vea obligada a repetir continuamente los mismos estímulos. La experiencia argentina, en cambio, del que este caso es sólo un ejemplo representativo, sugiere que el impulso de esa política se agota a poco de lanzada; una promoción redundante logra resultados escasamente aceptables. Y, para peor, en la mayor parte de los casos genera fuerzas que, a partir de su instalación, tienden a defender el *status quo*; los objetivos del desarrollo industrial se enfrentan, en consecuencia, con los intereses concretos y evidentes de sectores industriales que se oponen a ellos.

Las inversiones aprobadas por el conjunto de regímenes de promoción industrial y radicaciones extranjeras entre 1958 y 1973 oscilan entre 1.200 y 1.500 millones de dólares corrientes. (Ferrucci, 1986) Se trata de cifras muy generales, que difieren según las fuentes —y hasta según las clasificaciones que hacen las mismas fuentes en distintas oportunidades— y que sólo pueden tomarse con un amplio margen de incertidumbre. La escasez de informaciones no hace más que confirmar la ausencia de control público sobre los resultados del amplio sistema de subsidios y concesiones acordados en ese período.

Cuadro 1
Inversiones aprobadas por rama
1958-1973
(en millones de dólares y porcentaje sobre el total)

	millones de dólares	%
Alimentos, bebidas y tabaco	77,5	6,3
Textil, confecciones y cuero	75,9	6,2
Madera y muebles	14,1	1,1
Papel, imprenta y editoriales	71,4	5,8
Química y petroquímica	400,8	32,8
Minerales no metálicos	54,6	4,5
Industrias metálicas básicas	116,7	9,5
Maquinaria y equipo	413,4	33,8
Total	1.224,4	100,0

Nota: Corresponde a las inversiones aprobadas por Ley 14.780/58, Decreto 5.339/63 y 3.113/64 expresadas en millones de dólares corrientes según la elaboración de Ferrucci (1986). No se incluyen "decretos especiales" que no indican fecha de aprobación y que suman 280 millones de dólares adicionales.

De ese total, algo más de la mitad se autorizó en el período 1959-1962; en la década siguiente, el ritmo de autorizaciones cayó notablemente, aunque se notan ciertas fluctuaciones anuales en función de las diferentes políticas económicas que se aplican en el país. La distribución de las inversiones por ramas sería aproximadamente como sigue: 16% para el sector automotriz, 15% para la petroquímica, algo menos del 10% para la siderurgia y 16% adicional para otros sectores mecánicos diversos. Se puede observar tanto la concentración de la promoción en determinadas ramas como la importancia del ejemplo automotriz dentro del conjunto.

Una comparación de la inversión aprobada por ramas con las intenciones oficiales, sugerida por los decretos dedicados a algunas de ellas, permite señalar una clara falta de correspondencia. Hay ramas que son promovidas con sucesivos instrumentos legales pero en las que se nota escasa respuesta empresarial; este parece ser el caso de los astilleros, pesca y producción de papel. A su vez, sectores que no gozaron de decretos especiales —por fallas administrativas o porque no figuraban en las prioridades implícitas— mostraron interés en acogerse a los beneficios de la promoción; las ramas de Alimentos y Bebidas, Textil y Confecciones, Madera y Muebles, presentaron y lograron la aprobación de inversiones por el equivalente de alrededor de 170 millones de dólares corrientes en el período 1959-73, o alrededor del 13% del total estimado. También hay claros casos de coincidencia entre los objetivos gubernamentales y las inversiones aprobadas; la industria automotriz, del tractor, la petroquímica, etc., son ejemplos al respecto.

La inexistencia de estudios detallados impide evaluar hasta qué punto los regímenes de promoción tuvieron efecto. Sería necesario un análisis pormenorizado para distintas ramas a los efectos de un balance sobre el cual estamos trazando sólo algunos esbozos de interpretación. Mientras tanto, la experiencia de esos años fue creando nuevas ideas y estrategias que comenzaron a consolidarse hacia fines de la década del sesenta y que exigen pasar, ahora, a presentar la nueva etapa de la promoción.

3 Textos legales del período 1970-77

La penetración del capital extranjero en la industria nacional generó un amplio debate a lo largo de la década del sesenta, que no por casualidad coincidió con la polémica similar suscitada simultáneamente en Europa Occidental frente a la irrupción de las filiales de empresas norteamericanas. El libro de Servan Schreiber, *El desafío americano*, ofreció una de las presentaciones periodísticas más importantes de una discusión que envolvía desde cuestiones económicas hasta criterios políticos y sociales difíciles de ceñir.

Hacia fines de esa década, la Argentina inició un proceso paralelo al de otras naciones latinoamericanas tendiente a controlar diversos aspectos de la actividad de las empresas extranjeras, adoptando una mayor participa-

ción del Estado en la dirección del proceso de desarrollo. En conjunto con esas ideas, que se concretaron en nuevas leyes reguladoras del capital extranjero y los primeros intentos de control de la transferencia de tecnología, se inició una política de impulso hacia el empresario local y la inversión estatal. Debemos esbozar dos ideas-fuerzas de esa política que nos interesan para nuestra presentación. La primera consiste en la creciente convicción de que la economía industrial argentina debía continuar avanzando hacia su integración local mediante la instalación de plantas en sectores básicos que todavía dependían de la importación (siderurgia, petroquímica, celulosa y papel, etc.). Esas plantas requerían inversiones masivas de capital y dimensiones que muchas veces resultaban apreciables para la economía nacional, tanto por la magnitud de la inversión necesaria como por su oferta, que superaba la demanda local en la medida en que se respetara la lógica de las economías de escala. La experiencia de los años anteriores había mostrado la posibilidad de financiar buena parte de esas inversiones con ahorro nacional; al fin y al cabo, todo indicaba que el capital extranjero había aportado divisas, en un momento en que éstas eran escasas, pero no había dudado en recurrir al ahorro local en proporciones significativas para su expansión productiva. De allí que la segunda idea fuerza consistía en la posibilidad de crear grandes empresas locales con el ahorro interno y el generoso apoyo del sector público (este tema lo discutimos en Schwarzer, 1980). Una discusión paralela, poco difundida, trataba de plantear la posibilidad de que dichas empresas fueran públicas —puesto que el dinero lo aportaba el Estado— o privadas de propiedad local —para asegurar la reproducción futura de un sistema capitalista basado en empresarios nacionales—.

Está claro que la dimensión misma de los proyectos obligaba a una intervención directa del Estado, puesto que se trataba de establecimientos que cubrían normalmente un mercado superior al ofrecido por la economía nacional. Está claro, asimismo, que la selección de los empresarios favorecidos por el sistema daría lugar a enormes tensiones puesto que se hablaba de pocos casos pero gigantes tanto desde el punto de vista macroeconómico como desde la perspectiva de quien resultara beneficiario. La experiencia posterior mostró que esa política era posible a condición de que se asumiera el tema de la selección de candidatos como un problema político.

Una serie de documentos fue marcando la transición hacia la nueva estrategia en medio de los conflictos políticos de fines de la década del sesenta y de los continuos cambios en la conducción del gobierno. El Plan de Desarrollo 1971-75 que intentaba unir el criterio de desarrollo al de seguridad, incorporaba claras ideas respecto a la estrategia mencionada; en él se proponía:

"consolidar y expandir las empresas de capital nacional, particularmente en las ramas dinámicas, promoviendo su concentración y contribuyendo al saneamiento de sus finanzas"; el Estado participaría con regímenes preferenciales de financiamiento así como "participando en diferentes grados en la integración del capital de las empresas" a crearse. (*Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo, 1971*)

La ya mencionada Ley 18.857, de febrero de 1970, explicitaba esta misma estrategia en su texto. Ella proponía,

"Facilitar la expansión y fortalecer la posición competitiva de las empresas de capital nacional, privadas y públicas, reconociendo que la fuente principal del capital es el ahorro generado internamente. Fomentar y posibilitar el acceso a la mayor participación de las empresas nacionales a las industrias de base".

Las citas se pueden extender sin agregar mucho más a la comprensión del proceso que intentamos trazar. Si se debe insistir que la Ley 18.857 no tuvo vigencia real, como no la tuvo el Plan de Desarrollo que había perdido toda importancia en el momento mismo de su publicación debido a los cambios políticos. Pero eso no obstó para que se llevaran a la práctica algunas de estas ideas a lo largo de esos años difíciles. Entre 1970 y 1972 el Estado impuso su intervención directa en el diseño y promoción de grandes proyectos industriales así como en la selección de tecnologías respectivas, las estrategias de inserción en el mercado local e internacional y en la definición de los beneficiarios; se trata de los casos de construcción de la primera planta de papel para diarios (que se concreta con Papel Prensa, aprobada por Decreto 1.309 de 1972), de la primera planta de aluminio (recaída en Aluar luego de tres años de complejas negociaciones y aprobada por Decretos 19.198 a 19.200 del 30-8-72), de la frustrada planta de soda solvay (adjudicada a Alcalis por Decreto 8.566 del 31-12-69 y nunca concretada) y varios otros que sería largo enumerar.

Mientras los proyectos mencionados van tomando forma, se suceden los cambios en el gobierno y de las políticas económicas. En agosto de 1971 se sancionó la Ley 19.151 que regulaba la participación del capital extranjero (aunque su importancia resultó secundaria por sus escasos efectos y breve vigencia), y una nueva ley de promoción, la 19.904 de octubre de 1972. Este instrumento legal puso menos énfasis en el apoyo a la empresa nacional, tratando de buscar un cierto "equilibrio" entre ésta y el capital extranjero, cuyas características quedaban oscuras en su redacción y cuyos efectos se diluyeron debido a la falta de aplicación, así como a los avatares de su fugaz reglamentación, previa al cambio de gobierno, que ya mencionamos.

Estos elementos sirven de antecedente para el análisis de la Ley 20.560 aprobada en 1973, durante el gobierno peronista. Ella ofrecía beneficios únicamente a las "empresas de capital nacional", retomando la lógica de los años anteriores, y establecía para ellos toda una gama de instrumentos, desde aranceles y créditos a tasa preferencial hasta exenciones impositivas y aportes directos del sector público. El proyecto propuesto por el Poder Ejecutivo señalaba que el apoyo estatal se debía dar "exclusivamente a las industrias fundamentales y prioritarias" pero, repitiendo leyes anteriores cuya experiencia no pareció capitalizar, tampoco señalaba cuáles serían éstas.

El objetivo de apoyar a las empresas nacionales estaba combinado con otros, tan numerosos como contradictorios entre sí, en que se acompañaban propuestas concretas con afirmaciones de tono meramente declarativo.

El texto legal propone tanto la "integración vertical de la industria" y la concreción de las "ramas básicas" como el "desarrollo del mercado interno nacional"; a ese conjunto se agrega la idea de "promover más la producción que la rentabilidad del capital", sin que se explicita cómo se combina ese objetivo con la suma de subsidios a otorgar, la intención —generalizada en todas las leyes—, de promover el desarrollo del interior del país, o el agregado de una disposición —novedoso en términos de antecedentes legales— sobre preservación "del medio ambiente" que se limita a un enunciado genérico y sin ningún intento de aplicación práctica.

En cuanto a la promoción, prácticamente no se especificaban límites. Al listado casi exhaustivo de herramientas de subsidio ya conocidas se le incluyó la aclaración: explícita de que el Estado podrá aportar "la totalidad de la inversión en activo fijo" que requiriese la instalación de la empresa (privada). Por razones difíciles de comprender, esta medida fue considerada una prueba del "papel protagónico estatal" (CFI, 1986), a pesar de que otorgaba el protagonismo al empresario receptor de ese masivo subsidio por parte del sector público.

La discusión en el Senado arrojó algunos elementos interesantes para abarcar la lógica del proyecto. El senador Cantoni, presentando el dictamen de la Comisión, que difería del proyecto original, propone incluir en forma explícita que el Estado "promotor" debería seleccionar e instalar ... un núcleo de industrias que en forma acelerada y eficaz actúen sobre el sector externo al sustituir importaciones y desarrollar mayores exportaciones manufactureras y provean al país de los grandes proyectos sectoriales y regionales que ... requiera" (DSCS, pág. 1609).

La presentación resulta mucho más explícita que el texto del proyecto original en cuanto a la intención de apoyar a un núcleo de empresas de capital nacional en sectores estratégicos, pero es desechada en el tratamiento posterior en el Congreso (cuyas resoluciones fueron mencionadas más arriba). En su lugar, la ley establece que cada proyecto de promoción será objeto de "un contrato" entre el Estado y la empresa que, naturalmente, se justifica para los casos de inversiones masivas pero no para la pequeña y mediana empresa, como se mencionó en el debate (DSCD, pág. 1429).

Otra observación del senador Cantoni se refirió a los aportes estatales previstos bajo la forma de "certificación de promoción"; el proyecto alternativo propuso que sean "no reembolsables", otra sugerencia posteriormente rechazada. En la argumentación al respecto, Cantoni reconoce, sugestivamente, que el Estado no está en condiciones de "regalar" dinero pero, se contesta, acaso "el país sabe realmente cuánto ha regalado el Estado con los sistemas aplicados hasta el presente" y, más aún, "...dónde se ha aplicado ese dinero..." (DSCS, pág. 1611). A continuación insiste que, como "Hasta ahora no se ha tenido el control de las inversiones que hacían las empresas beneficiarias aplicando sistemas de promoción abierta" (*idem*), no habría ningún inconveniente en proseguir con ese "regalo" de dinero si se combina con una supervisión de su utilización. Más adelante veremos que el control siguió siendo relativamente ilusorio, pero por ahora nos interesa

evaluar el estado de las ideas respecto de la promoción industrial en el momento de aprobarse la ley por quienes debían decidir al respecto.

Cantoni propuso, asimismo, reemplazar la "desgravación impositiva total" como elemento "principal" de la promoción por el aporte directo del Estado. Esta medida, que hubiera permitido, quizás, un mejor control del costo para el Tesoro, y sus resultados, no fue ni siquiera discutida en el resto del debate, que tendió a dejar la ley tal como estaba proyectada por el Poder Ejecutivo.

Finalmente, el senador informante propuso que se mencionen explícitamente las prioridades para la ley y agregó una clasificación al respecto que mereció, como las anteriores propuestas, el rechazo final, dejando la ley condicionada a los sucesivos decretos ampliatorios y a las decisiones de la autoridad de aplicación.

4 Experiencia del período 1970-77

La experiencia de los grandes proyectos aprobados antes de la sanción de la Ley 20.560 ya fue rápidamente adelantada más arriba: cada uno de ellos impulsó una enorme polémica, debida al juego de intereses encontrados, que impide conocer hasta ahora la realidad de su evolución y sus resultados. El caso Aluar, que generó numerosos textos periodísticos y hasta un libro (Solari Yrigoyen, 1977) generó tantas tensiones que, en determinado momento, llevó a prisión a los ex Comandantes del régimen militar de 1972, decisión tomada por los Comandantes de otro régimen militar. El caso Papel Prensa resultó igualmente conflictivo y dio lugar a un par de cambios de los propietarios-beneficiarios a lo largo del período de instalación de la planta; el tema se relaciona con los conflictos creados en torno de David Graiver, tenedor del paquete mayoritario durante algunos años, su interdicción por el régimen militar y su muerte en un accidente no explicado en México. Otros casos fueron objeto de polémicas no tan resonantes pero no por eso menos agudas ni conflictivas a lo largo de casi veinte años.

La dimensión de impacto de cada polémica se vio magnificada por la enorme extensión de los plazos de maduración de los proyectos que necesitaron años y años para concretarse. Puede decirse que cada proyecto se inició con un gobierno, se comenzó a instalar con otro —de signo diferente— y se terminó, en medio de conflictos, durante un tercer o cuarto régimen de gobierno. El ejemplo más particular, en este sentido, es el del Polo Petroquímico de Bahía Blanca, comenzado a instalar en 1970 y con algunas de sus plantas en inauguración en 1987, luego de diecisiete años y de haberse sucedido diez presidentes de la Nación. Algunos casos, por fin, como la planta de Soda Solvay, no se concretaron en dos décadas a pesar de los beneficios otorgados por el régimen promocional.

Todo indica que esos proyectos se llevaron a cabo con aportes públicos que estuvieron normalmente por encima del 90% de los costos totales y, en determinadas ocasiones, con aportes mayores que la inversión total (el tema está tratado en Schvarzer, 1978). Las dificultades de acceso a la infor-

mación, sumadas a los problemas creados por la elevada inflación del período, así como los cambios bruscos de política económica, impiden conocer los valores reales con mayor exactitud, aunque se justificaría un estudio especial al respecto que, hasta donde sabemos, no se ha realizado. Al igual que en el período anterior, la escasez de información en el ámbito público es un indicador de la falta de control de costos y resultados de estos proyectos por parte del Estado.

En cuanto a la Ley 20.560, ya en 1978 señalamos la concentración de sus beneficios en un reducido grupo de empresas y la continuidad de sus efectos con los provenientes de los años 1970 a 1973. Los estudios más recientes ratifican aquellas conclusiones, que podemos resumir en cuanto interesa a este análisis.

El total de proyectos aprobados por el régimen de la Ley 20.560 no se puede conocer con claridad debido a que muchas presentaciones fueron aceptadas después de varios años y cuando ya regía la Ley 21.608 de 1977; la Secretaría de Industria no diferenció ambas clases de proyectos, a pesar de que los beneficios otorgados son diferentes. Se trata de otro indicador de la "insuficiencia de registros" en el ámbito de aplicación, mencionada por CEPAL (1986) y que ofrece una clara sugerencia sobre el manejo efectivo de los distintos regímenes.

Según CFI (1986) hubo 254 proyectos aprobados de acuerdo a la Ley 20.560. Según CEPAL (1986) se aprobaron 277 proyectos antes del 24 de marzo de 1976 —día del golpe de Estado que reemplazó al gobierno de Isabel Perón por un equipo militar— y 271 más desde entonces hasta 1981, en los que se incluyen los dos regímenes legales vigentes en ese período. De ese total, hay 40 proyectos grandes (según CEPAL) que representan el 71,5% de la inversión aprobada; nuevamente, debe aclararse que todos los datos se refieren a "aprobaciones" y no a la inversión realmente efectuada. Los otros 508 proyectos no representan más del 28,5% de la inversión total.

Esta enorme concentración de los proyectos se originó principalmente en la ley de 1973 aunque, como veremos más adelante, continuó con la 21.608. Para verificarlo, hemos efectuado una comparación directa de los proyectos más grandes y la inversión total aprobada en los primeros años del régimen. En efecto, según Ferrucci (1986) la inversión total aprobada de acuerdo a la Ley 20.560 entre los años 1973 y 1978 fue de 2.480 millones de dólares corrientes; en ese mismo período, 14 proyectos —identificados de manera genérica como "grandes" por CEPAL— representaron un total de 2.060 millones de la misma moneda. Es decir que 13 proyectos cubrieron casi el 80% de la inversión total aprobada en los primeros cinco años del régimen; la cifra se reduciría a 10 si se agrega que cuatro de ellos correspondían al complejo petroquímico de Bahía Blanca y formaban parte de una misma estructura productiva aunque con empresarios diferentes.

Como podía esperarse de las previsiones de la ley, y de la experiencia de los años inmediatamente anteriores, el sistema de promoción y su lógica —incluida la firma de un "contrato" especial y, en algunos casos, la aprobación del proyecto por un decreto del Poder Ejecutivo— se concentró en un selecto conjunto de grandes empresas radicadas en sectores básicos. Los

restantes proyectos presentaban una dimensión promedio muy reducida; suponiendo 200 aprobados en esos mismos años para los 600 millones de dólares restantes resulta 3 millones de dólares de inversión para cada uno frente a 150 millones de promedio en las mayores.

Una parte de los proyectos fueron desistidos posteriormente a su presentación y es posible que ellos se encuentren entre los más pequeños. De todos modos, el tamaño del proyecto en sí no resulta suficiente para suponer el tamaño de la empresa beneficiaria. Todos los proyectos grandes, por supuesto, beneficiaron a empresas que ya eran grandes —aunque algunos de ellos permitieron multiplicar significativamente la dimensión de la empresa original—; en cambio, no todos los proyectos medianos y pequeños beneficiaban a empresas del mismo tamaño. Hay varios casos de empresas grandes que ampliaban, diversificaban o desplazaban sus actividades a otras regiones a través de proyectos medianos, de manera que estos últimos no pueden tomarse como indicadores de concentración sin un análisis previo y detallado del conjunto de beneficiarios. Una revisión somera del listado de proyectos aprobados permitió observar, por ejemplo, que una sola gran empresa (Alpargatas) presentó 10 proyectos para la promoción industrial entre 1974 y 1980 por un monto total a invertir de 170 millones de dólares; prácticamente cada uno de esos proyectos está a nombre de una sociedad creada exclusivamente con ese fin y los montos individuales aprobados oscilan entre 400.000 dólares y 52 millones para el menor y mayor respectivamente. Hay otra empresa mediana (Guilford Argentina) que presentó seis proyectos entre 1974 y 1985; cuatro de ellos acumulan un monto equivalente a 40 millones de dólares mientras que no disponemos de información para los dos restantes. Los ejemplos pueden repetirse pero la consecuencia es clara: la concentración de los proyectos promocionados, de acuerdo a sus montos de inversión, es superior a la que surge del análisis de éstos cuando no se tiene en cuenta su pertenencia a una misma empresa matriz. Inversamente, el número de proyectos pequeños aprobados no es un indicador suficiente de la existencia de empresas de menores dimensiones beneficiadas por el régimen; los datos disponibles sugieren que su número resultó menor al indicado por una primera mirada a las estadísticas.

El conjunto de empresas promovidas debe cotejarse con el monto de los subsidios otorgados. En ese sentido, también, las inferencias disponibles sobre aportes del sector público a estos proyectos permiten suponer que fueron cuantiosos. El costo fiscal directo del gobierno nacional, en impuestos no cobrados, se estimó en un momento del orden de los 200 millones de dólares anuales en 1979 según el cálculo del cupo fiscal respectivo que veremos más adelante. Asumiendo que ese monto se destinara durante cinco años a los proyectos aprobados entre 1973 y 1978, resulta que el costo fiscal oscilaría en torno de 1.000 millones de dólares para proyectos que suponían una inversión total de 2.480 millones de la misma moneda; es decir que el subsidio directo por vía impositiva habría representado el 40% de esta última. Los aportes otorgados por el Estado incluyen otras cuantías como las desgravaciones impositivas provinciales y el subsidio

implícito en los créditos otorgados por el BND a tasas preferenciales de interés (generalmente muy por debajo de los valores de la inflación); la importancia de los créditos otorgados por el BND respecto a los montos de inversión (Schvarzer, 1981 y 1982) permite estimar que el subsidio correspondiente representó otra parte decisiva de los montos de la inversión promocionada.

Un dato de interés a retener es el largo período de tramitación de los proyectos. Según el estudio del CFI (1986), desde su presentación ante las autoridades hasta la firma del decreto aprobatorio la mayoría de las propuestas demandaron entre uno y tres años; se destacan algunos casos extremos como un proyecto que demandó doce años, otro que requirió ocho y diez proyectos que tardaron entre seis y siete años de trámite. Una encuesta efectuada por los investigadores del CFI entre 70 empresarios beneficiados les permitió encontrar una media de trámite de dos años que, curiosamente, los encuestados consideran "normal".

Otro estudio sobre el mismo tema (Pavesi, 1977, citado por Ferrucci, 1986) permitió observar que el trámite total duraba 601 días de acuerdo a una muestra de entre 20 a 40 casos de presentaciones efectuadas bajo el régimen de la Ley 20.560. Es evidente que la extensión del trámite conspira contra las posibilidades del proyecto y, más aún, con sus lógicas de mercado y de rentabilidad. En una economía como la argentina, donde la experiencia de las últimas décadas señala cambios bruscos y sucesivos de todas las variables, el largo trámite de los proyectos de promoción, sumado al tiempo posterior necesario para la concreción de éstos, significa que muchas veces la planta puede entrar en producción cuando ya no se justifica para las nuevas condiciones del mercado local e internacional.⁴

Es probable, aunque difícil de demostrar, que la duración de los trámites haya resultado diferente para los proyectos grandes y chicos. Los últimos, siempre dentro de un elevado nivel de generalidad, tendieron a atravesar más o menos airoso las exigencias formales de la autoridad de aplicación y salieron aprobados en plazos más o menos "normales". Los grandes, en cambio, cuya dimensión económica e impacto sobre la economía nacional queda fuera de toda duda, estuvieron sometidos en la mayor parte de los casos a un juego específico de presiones políticas y económicas de todo signo que en buena medida decidió su éxito, o fracaso, final. Estos casos, en rigor, sólo pueden comprenderse a través de un estudio pormenorizado de cada uno de ellos que permitiera visualizar la actitud de los intereses en pugna y la forma en que se combinaron para provocar el resultado final tal como lo adelantamos más arriba.

Podemos tomar como ejemplo el caso del Polo Petroquímico de Bahía Blanca, formado por un conjunto de siete plantas que operan estrechamente ligadas entre ellas. La primera es una planta de Gas del Estado que separa del gas la materia prima básica para el complejo (el etano) y se lo entrega a la segunda; ésta es una planta procesadora de un producto intermedio (el etileno) y su propiedad es compartida por Gas del Estado, YPF, Fabricaciones Militares y las empresas privadas que operan las otras cinco plantas, denominadas "satélites". El proyecto se concretó a comienzos de la

década del setenta, luego de una sorda batalla con una multinacional (Dow) que había negociado previamente la instalación del complejo. Una vez decididas sus pautas principales, se volvió a atrasar en 1973-74, período en que se denunció que se pensaba entregarlo a una empresa italiana (Montedison). Finalmente, los distintos proyectos se presentaron separadamente para su promoción entre 1975 y 1976, pero no fueron aprobados hasta 1978 y 1979, según los casos. La aprobación final no terminó los trámites; atrasos en los proyectos, atrasos del BND en la provisión de créditos comprometidos, modificaciones técnicas y económicas y otras marchas y contramarchas sucesivas llevaron a que varias plantas satélites se inauguraran en 1987, doce años después de su presentación original y luego de pasar casi dos décadas desde el momento de su concepción.

Las polémicas sobre la conveniencia de privatizar o estatizar completamente el complejo, las discusiones sobre los aportes de cada actor interesado en el mismo, retardaron enormemente su desarrollo, mientras el mercado petrolero mundial (y por ende el petroquímico) cambiaba abruptamente sus criterios operativos varias veces en el interín.

En estos momentos, el complejo tiene poco que ver con su concepción original. Su capacidad productiva es diferente de la proyectada, así como el reparto del insumo principal entre las satélites; hay plantas no pensadas al comienzo y otras que perdieron sentido con los cambios de la coyuntura. La propiedad de algunas unidades del complejo también ha cambiado y, para más, está a punto de volver a modificarse debido a la decisión oficial de vender la parte correspondiente al sector público.

La importancia de los proyectos aprobados por la Ley 20.560 no puede disimularse (Schvarzer, 1979), aunque ellos resultaron muy grandes para la política económica aplicada en el país a partir del golpe de Estado de marzo de 1976. Los atrasos, redefiniciones y suspensiones de proyectos modificaron sustancialmente el perfil esperado para la industria argentina hacia comienzos de los años ochenta. Pero, en definitiva, lo que nos interesa destacar es que los resultados de la aplicación de la Ley 20.560 se caracterizan por su concentración en varios de gran dimensión, por los elevados subsidios otorgados por el sector público para su realización (aunque resulte imposible su evaluación cuantitativa, lo cual también es un indicador sugestivo) y, finalmente, por los enormes atrasos en los trámites y definiciones, que contrastan con la experiencia de 1959 pero no por eso sirvieron para mejorar la supervisión de las políticas aplicadas desde el sector público.⁵

5 Textos legales desde 1977 en adelante

Un año después de haber asumido el poder, el gobierno militar presidido por el Gral. Videla dictó la Ley de Promoción 21.608 que sigue vigente hasta la actualidad. La nueva ley no presenta en su texto explícito mayores diferencias de objetivos respecto a las anteriores; persiste en la invocación general al desarrollo industrial y la presentación de una serie de objetivos relativamente inconexos, o simplemente contradictorios, en un lenguaje

meramente declarativo. Los aportes oficiales que se prevén, resultan similares a los anteriores aunque, acorde con la política financiera, desaparecen las menciones a posibles créditos a tasas preferenciales de interés. Por otra parte, la ley vuelve a eliminar las diferencias de tratamiento entre el capital nacional y el extranjero, continuando lo decidido por el mismo gobierno en la Ley 21.382, de inversiones extranjeras, que mejoraba las facilidades para estas últimas.

Por primera vez, la Ley 21.608 presenta cierta preocupación formal por los costos de la promoción, así como por demandar un mínimo de aporte de capital por el sector privado. Su texto establece que se deberá prever un aporte "genuino de capital" por parte de los beneficiarios equivalente al 20% del total de los bienes de uso; esta única limitación queda, a su vez, reducida por un considerando adicional que autoriza al organismo de aplicación a reducir ese mínimo al 10%. Esta medida debe destacarse no tanto por la efectividad de su aplicación posterior (que resulta dudosa como veremos más adelante) sino por la luz que arroja sobre la experiencia anterior: el gobierno pone como condición que los beneficiarios aporten por lo menos el 10% de la inversión total necesaria (puesto que los bienes de uso representan generalmente la mitad de los costos del proyecto), e inmediatamente admite que esa exigencia se puede reducir al 5%. El texto de la ley no menciona las causas de esta medida, que confirman, de manera clara aunque indirecta, nuestras apreciaciones sobre el monto real de los subsidios públicos en el período anterior; a lo largo de la década, una parte decisiva del capital privado en la industria argentina (y no sólo en la industria) se formó con aportes del sector público nunca evaluados explícitamente ni en su magnitud ni en sus efectos.

La ley innovó en el control de los subsidios impositivos a través de la definición del concepto de "cupo fiscal". Por primera vez se decide evaluar explícitamente el monto de los impuestos que el Estado deja de percibir por la promoción e incorporar ese valor al presupuesto anual; el texto reflejaba los nuevos criterios sobre el control del gasto público que se aplicaban en la política económica siguiendo ciertas preocupaciones que se repetían. Las exenciones impositivas concedidas hasta entonces, presentaban un problema de recaudación que se mencionaba constantemente en ese período; el Secretario de Hacienda de ese equipo económico explicó más de una vez que se había sido demasiado generoso hasta entonces y que el impuesto a las ganancias estaba "vaciado" por las "desgravaciones" aplicadas (J. Alemann, en *Boletín del Ministerio de Economía*, 17-7-78). La definición del cupo fiscal fue planteando una serie de polémicas y efectos que merecerán más de un comentario posterior en este texto por su incidencia en las políticas de promoción. Se trata de una técnica razonable y necesaria que se inserta, sin embargo, en una estructura económico-social y una organización del sector público que no parecen permitir su utilización consecuente con los objetivos deseados.

El instrumento legal y los decretos reglamentarios no agregan mucho más sobre las intenciones reales de la política económica que se debe analizar en otro contexto (ver Schwarzer, 1986 y Kosakoff, 1985). Puede resu-

mirse esta parte señalando que la ley daba lugar a la continuación de la política de promoción con las salvedades señaladas en cuanto a la evaluación de su costo y las exigencias de un aporte mínimo a los beneficiarios. Su aplicación, en cambio, se vio afectada por sucesivas interpretaciones posteriores por parte de la autoridad de aplicación, la Secretaría de Industria (SEDI), así como por la evolución del contexto macroeconómico de los años siguientes. Veremos esos temas en el análisis de la experiencia del período y dejando para más adelante el aspecto específico (pero sumamente importante) de la promoción regional que en esos años comenzó a adquirir impulso.

6 Experiencia del período 1977/87

Ya hemos adelantado que la Ley 21.608 no se aplicó, al parecer, hasta algunos años después de su promulgación. En el interín, la SEDI continuó tramitando los proyectos presentados dentro del régimen de la ley anterior (20.560) de manera tal que hasta hoy resulta difícil diferenciar ambos regímenes. Como mencionamos más arriba, CEPAL (1986) trata el conjunto de proyectos promocionados como una unidad ante los problemas para separarlos, CFI (1986) supone implícitamente una división al 24-3-76, fecha del golpe de Estado, y Ferrucci (1986) opta por suponer que todo proyecto aprobado hasta el año 1978 correspondió a la primer ley y de 1979 en adelante a la segunda. Veremos que, en rigor, las mayores diferencias aparecen en el manejo de los criterios promocionales por parte de la SEDI antes que en las disposiciones legales, cuyo carácter genérico deja aspectos decisivos al arbitrio de la autoridad de aplicación.

Para comenzar con una idea de la importancia relativa de los dos regímenes, seguiremos las estimaciones de Ferrucci; de ellas resulta que la inversión promocionada por la Ley 20.560 (años 1973-78) sumó 2.480 millones de dólares, mientras que la Ley 21.608 habría dado lugar a la aprobación de proyectos por 2.275 millones de la misma moneda (años 1979-81). Naturalmente, esas cifras deben corregirse de acuerdo a la importancia de los grandes proyectos, así como al grado de concreción de los mismos en la práctica; en ese sentido, la combinación de esos datos con la lista de los 40 proyectos mayores presentada por CEPAL (1986), que indica la fecha de presentación y aprobación en cada caso, permite extraer algunas inferencias de interés. Esos 40 proyectos representaban una inversión prevista de 4.366 millones de dólares, o alrededor del 70% del total registrado en el período 1973-1983; ya se adelantó que algo menos de la mitad de ese monto está representado por 14 proyectos, presentados entre 1974 y 1976 bajo el régimen de la Ley 20.560, con una inversión agregada de 2.060 millones de dólares. A su vez, los proyectos grandes presentados entre 1977 y 1981 y aprobados entre 1979 y 1983, son 26, por un total de 2.306 millones de dólares; esta comparación, aparentemente favorable a la segunda etapa, se modifica inmediatamente si se agrega que cuatro de estos últimos proyectos, que suman una inversión de 1.000 millones de dólares, no tuvieron

principio de ejecución y se caracterizan por situaciones particulares que requieren una explicación pormenorizada. CEPAL define a algunos de ellos como proyectos "tapón", aunque es probable que fueran aprobados también por razones de prestigio para la política económica antes que por expectativas reales de concreción. Si estos cuatro proyectos se separan quedan 22 grandes, con una inversión prevista de 1.306 millones de dólares, que representan un monto total y una inversión promedio para cada uno inferior a la registrada con la Ley 20.560.

Podría decirse que el equipo económico del gobierno militar asumió la tarea de aprobar los proyectos presentados previamente dentro del régimen de la Ley 20.560 (como evaluamos en Schwarzer, 1978) y que tendió a reducir la importancia del régimen en los años siguientes, no tanto con la modificación de la ley como con el sistema de decisiones cotidianas. Sin embargo, aprobó diversos proyectos con elevado monto de inversión que no tuvieron ninguna concreción pero que sirvieron para confundir la estrategia real en ese momento, así como algunos balances posteriores. Para comprender estos aspectos debe avanzarse en el tema de la aplicación del cupo fiscal por sus efectos restrictivos en la práctica de esos años.

El cupo fiscal destinado a la promoción fue definido por primera vez en el presupuesto para el año 1978 en 188 millones de dólares aproximadamente.⁶ De ese total, 157 millones de dólares correspondían a proyectos aprobados previamente y sólo 31 millones estaban destinados para los costos generados por nuevas aprobaciones en el curso del año. Al año siguiente las intenciones restrictivas del cupo fiscal se hace más evidente: de los 201 millones establecidos para ese fin sólo 4 corresponden a nuevos proyectos debido a que 197 millones estaban reservados para los ya aprobados.

En 1980 la situación se repite, aunque la cifra en dólares parece indicar un crecimiento debido a que el tipo de cambio peso-dólar oficial (utilizado para la conversión) no reflejaba la paridad entre ambas monedas. De todos modos, las cifras previstas para nuevos proyectos apenas alcanzaban al equivalente de 7 millones de dólares en ese año y no se modifican sustancialmente en los años siguientes del régimen militar; el presupuesto que asigna el monto más elevado a dicho fin es el de 1981, con sólo 20 millones de dólares. (Ver cuadro 2).

En cuanto a las sumas destinadas a proyectos aprobados previamente, no puede decirse que ellas reflejaron la evolución real del proceso. En efecto, todo indica que su elevado monto se originaba en hipótesis sobre el avance de la inversión en los grandes proyectos aprobados en años anteriores; sin embargo, se sabe que la mayor parte de estos sufrieron importantes atrasos en su ejecución (CEPAL, 1986) y, en algunos casos, no llegaron a concretarse hasta ahora. En consecuencia, la suma prevista en el presupuesto para cada año puede o no haberse cumplido sin que se conozcan mecanismos de verificación; es probable que la Secretaría de Hacienda trasladara la previsión del costo fiscal de un año al siguiente, cuando éste no era aplicable por las causas mencionadas, generando un proceso continuo de afectaciones contables de magnitud que se repetían año a año bajo la hipótesis

Cuadro 2
Cupo fiscal afectado en las leyes anuales
de presupuesto a la promoción industrial
(en millones de dólares)

Año	Disposición Legal (Art./Ley)	Total	Afectado por proyectos aprobados previamente	Para nuevos proyectos	Proyectos en La Rioja y San Luis
1978	16°/21.757	188,6	157,2	31,4	-
1979	15°/21.981	201,1	197,2	3,9	-
1980	26°/22.202	325,3	318,3	7,0	-
1981	26°/22.451	256,0	235,8	20,2	-
1982	23°/22.602	133,0	125,2	7,8	-
1983	19°/22.770	149,8	134,3	13,6	1,8

Fuente: CFI (1986)

de que la inversión respectiva continuaba. En cierta forma, este método actuaba como "tapón" de otras inversiones promocionadas al dar lugar a un costo fiscal presupuestado tan elevado que no dejaba márgenes para la aprobación de nuevos proyectos.

La primera conclusión, entonces, consiste en que el cupo estimado para los proyectos aprobados no refleja el costo real para el fisco en cada año y lo mismo puede decirse de su sumatoria a lo largo del tiempo. Queda por ver, ahora, lo sucedido con el cupo destinado a nuevos proyectos cuya magnitud, como vimos, era notablemente reducida.

La comparación de los proyectos aprobados cada año, y el cupo fiscal establecido por el presupuesto, dejan dudas sobre el alcance efectivo de las limitaciones planteadas por esta última norma. El cupo fiscal para nuevos proyectos en 1980 era de 7 millones de dólares, pese a que en ese mismo año se aprobaron cuatro grandes presentaciones (aparte de otras menores) por una inversión de 192 millones de dólares; en consecuencia, o los aportes impositivos se habían reducido sustancialmente en relación a los montos de inversión (hipótesis que parece difícil dada la extensión y diversidad de éstos así como el hábito empresarial de utilizarlos masivamente), o el ritmo de aprobaciones no se veía limitado por el monto del cupo.

Algunos comentarios periodísticos de la época sugieren que esa restricción del cupo fiscal frente a las demandas empresarias fue discutida en el seno del equipo económico y que se llegó a una solución intermedia para aprobar más proyectos. Hasta entonces, al parecer, se había decidido computar las prórrogas impositivas (que operaban como un crédito fiscal para el empresario beneficiado) como un costo en el año en que no se recibía ese aporte en el presupuesto; en 1980, en cambio, se decidió computar como

costo sólo el interés generado por esa suma a partir de la hipótesis de que el Tesoro tomaría ese dinero prestado en el mercado financiero a cuenta de su cobro futuro (discutido en comentario de *La Nación*, 8-6-80). Este nuevo criterio permitió aprobar 56 proyectos dentro del régimen, dice la misma fuente, liberando presiones empresarias al respecto.

Este cambio de criterio no es inocuo en términos de sus efectos potenciales. Obsérvese que hasta ese momento el diferimento impositivo se consideraba como un costo total independientemente de que se recuperaría esa suma en algún momento en el futuro; a partir de entonces, en cambio, se asumía ese diferimento como un crédito otorgado al empresario beneficiado por la promoción cuyo costo de oportunidad estaba dado por la tasa de interés en el mercado financiero. Si en el primer caso el costo era cien, para dar un ejemplo, en el segundo se reducía a 15 —asumiendo que ésta era la tasa real de interés—; en consecuencia, con el mismo cupo fiscal los montos a promocionar se multiplicaban, con estas hipótesis, por seis.

La información disponible no hace mención sobre otro aspecto decisivo del costo del diferimento impositivo que no puede soslayarse. En los proyectos aprobados dentro del régimen de la Ley 20.560 no se hacía mención a ninguna indexación de los diferimentos impositivos; en consecuencia, el monto a devolver tendía a volverse nulo debido a los efectos de la elevada tasa de inflación de esos años. Este aspecto de la cuestión fue encarado por el equipo económico en una ley especial, la 21.636 de setiembre de 1977; en ella se establece la indexación de los diferimentos concedidos de acuerdo a un régimen ya previsto para el sistema impositivo (Ley 21.281). Sin embargo, la ley menciona que

"se ha cuidado que no resulten alteradas las expectativas legítimas de los beneficiarios de diferimentos ya acordados... (por eso se) dispone la aplicación general de la indexación a los diferimentos acordados con posterioridad a la entrada en vigor de (esta) ley"

Es decir que esta ley —no mencionada en los estudios disponibles sobre la promoción— generaba una diferencia abrupta entre los proyectos presentados antes de ella, que gozaban de un diferimento nominal de impuestos en un período de inflación del 200% anual, y los aprobados posteriormente, que eran indexados. Sólo un listado exhaustivo de los proyectos aprobados, con la fecha específica de cada uno, permitiría verificar si hubo o no criterios puntuales para favorecer a algunos postulantes.

El galimatías legal no termina aquí, pues el mecanismo de indexación se aplicó desde el momento de la puesta en marcha del proyecto y no del período de diferimento del impuesto; en consecuencia, aquellos casos con inversiones sumamente postergadas dispusieron del beneficio adicional de ver "liquada" su deuda impositiva por la inflación ocurrida en el curso de la instalación de la planta.

Estos detalles y anécdotas permiten visualizar las dificultades para seguir la aplicación efectiva del régimen, sometido a continuos cambios de política por la aplicación cambiante de criterios que no siempre se explicitaban en instrumentos legales. Las polémicas en el seno del gobierno esca-

paban a la información pública, aunque sus resultados afectaban sobremanera los métodos de aplicación y la misma amplitud del régimen.

Es evidente de lo mencionado que el cálculo del costo fiscal real de los proyectos promocionados exige una metodología compleja y una cantidad de informaciones que no están disponibles, ni recopiladas, en el sector público. Cualquier evaluación, en consecuencia, debería hacer hincapié en la metodología aplicada para obtener los resultados aunque los escasos estudios disponibles no mencionan los criterios aplicados. El más reciente de ellos es el efectuado por el CFI (1986) que tomamos como referencia aunque no explicita los criterios de su cálculo. El CFI intentó evaluar el costo fiscal generado por los proyectos acogidos a la Ley 21.608 y llegó a un valor de 710 millones de dólares. El texto aclara que revisaron 307 proyectos, de los cuales había 107 sin datos sobre su respectivo costo fiscal; suponiendo que no hay un sesgo provocado por la diferente magnitud de ambos grupos, se puede estimar que el costo fiscal llegaría a 1.000 millones de dólares para todo el conjunto. De todos modos, más allá de los problemas metodológicos, el hecho de que no se encuentre información para un tercio de los proyectos analizados revela la ausencia de supervisión sobre los costos fiscales, pese al papel decisivo que le asignaba a este tema la ley de promoción.

Una porción significativa del costo fiscal está dado por la desgravación del IVA para los proyectos promovidos. La exención de este impuesto podía o no ser otorgada en el régimen de la Ley 20.560, aunque todo indica que el órgano de aplicación no diferenció en ningún caso los proyectos presentados por su interés para la economía nacional y prefirió ofrecer a todos los postulantes los mismos beneficios. La Ley 21.608 no menciona explícitamente la desgravación del IVA pero tampoco lo excluyó, de manera que la misma generalidad de su articulado permitió que se continuara con ese beneficio. La práctica posterior tendió a sostener el uso del IVA para la promoción dado que, por ejemplo, no se derogó el Decreto 922/73 que desgravaba el IVA por cinco años en la zona denominada I (que cubría toda la Patagonia, el Noroeste argentino y las provincias mesopotámicas).

A partir de 1979, es decir cuando se comenzaron a aprobar los primeros proyectos presentados bajo el régimen de la Ley 21.608, la Secretaría de Industria comenzó a restringir la aplicación del IVA mediante sucesivas medidas tendientes a dicho objetivo. En agosto de ese año, la Resolución 298/SEDI fijó un tope de 50% para la liberación del IVA en un radio de 400 km de la Capital Federal y de hasta el 70% en la Zona I. Un mes después, la Resolución 363/SEDI permitió incrementar el primer tope mencionado hasta el 65% del impuesto para aquellas empresas que utilicen insumos regionales (influenciados probablemente por las demandas de empresas aceiteras que se instalaban en la zona pampeana). En julio de 1980 la Resolución 268/SEDI excluyó la desgravación del IVA para todos los proyectos presentados en su ámbito después del 19 de mayo de ese año; resulta sugestivo que poco después la propia SEDI aclarara por otra Resolución (366/80) que, en cuanto a aquellos proyectos que, por su magnitud, debían pasar a la firma del Ministro de Economía o del Presidente de la

Nación, simplemente se abstendría de proponer ese beneficio. En otras palabras, la desgravación podía ser aprobada para los proyectos mayores condicionado a una decisión en un ámbito jerárquico más elevado, indicando diferencias de criterio que no salían a la luz pública.

En 1981, la Resolución 59/SEDI unificó la fecha límite de presentación de los proyectos desgravados del IVA en el 17-7-80 sin explicitar el por qué de ese cambio de fecha que permitía beneficiar específicamente a quienes iniciaron sus trámites en el par de meses transcurridos entre el 19-5-80 y el 17-7-80. La sorda lucha en torno de este tema parece haber quedado suspendida con el cambio de gobierno, en marzo de 1981, y la subsiguiente crisis político-económica desatada entonces; fue así que el criterio de no desgravar el IVA quedó en vigencia hasta mediados del año siguiente. El 14 de junio de 1982, cuando el Ejército Argentino se rendía en las Malvinas, un Secretario de Industria a punto de dejar el cargo repitió la práctica de modificar las reglas que debería aplicar su sucesor y firmó la Resolución 264/SEDI que revocó las anteriores ya mencionadas. El IVA volvía a convertirse, gracias a este artificio burocrático, en un instrumento de la promoción con efectos apreciables sobre algunas radicaciones regionales que se analizarán más adelante.

Apenas dos meses antes de las elecciones convocadas por el gobierno militar para transferir el poder a los representantes del pueblo se volvió a insistir en la política de los hechos consumados. La convicción de los Secretarios de Industria y Minería (L. Gotheil) y de Hacienda (I. Alchouron) en el sentido de que el IVA constituye un "importante instrumento promocional" (*Boletín del Ministerio de Economía* 28-3-83) llevó al dictado de la Ley 22.876, el 23 de agosto de 1983, que otorgaba "beneficios adicionales" a los establecidos por la 21.608; en particular, la nueva disposición extendía el plazo de liberación del IVA hasta 15 años para los proyectos promocionados. En los considerandos de este instrumento legal se expresaba que, en caso contrario, se produciría "el cierre o traslado de las industrias radicadas con la consiguiente pérdida de todo el esfuerzo promocional realizado". Es decir que un gobierno saliente incrementaba los subsidios concedidos a empresas que habían aceptado las condiciones anteriores sobre la base de que éstas no eran suficientes; y lo hacía a costa de hipotecar los correspondientes ingresos impositivos del Tesoro en el futuro. La justificación teórica de esta medida en la ley jugaba con la idea de que el costo fiscal es "aparente" puesto que —decía— la promoción genera otras actividades conexas que pagan impuestos.

Recapitulando lo expuesto, se observa que la política global de promoción industrial después de 1977 tendió a hacerse más restrictiva entre 1979 y 1981, mediante la aplicación de criterios de indexación para impuestos diferidos y el uso del cupo fiscal como criterio limitativo. A partir de 1980, sin embargo, se notan presiones latentes para flexibilizar el régimen que se concreta en sucesivas decisiones de aplicar concesiones tan amplias como generosas a partir del inicio del derrumbe del régimen militar (a mediados de 1982), en una secuencia que adquirió su máximo impulso poco antes del cambio de gobierno. En la primera etapa se produjeron oscuras batallas con

los potenciales beneficiarios de la promoción, cuyos aspectos formales pueden seguirse en la aprobación de proyectos que no intentaron realizarse, en las resoluciones que se sucedían modificando criterios y en las polémicas públicas generadas por algunas cámaras industriales cuyos miembros se veían afectados por los beneficios concedidos a empresas del sector. La ampliación de las ventajas de la promoción a partir de 1981, fue contrarrestada por los efectos de la crisis económica; desde entonces comienza a tener importancia la influencia de las disposiciones que beneficiaron a algunas provincias y que serán objeto de análisis en la sección siguiente.

La historia de las decisiones en torno de la promoción industrial no se agota con el relato anterior; hay una serie de medidas especiales, menos conocidas, que tuvieron impacto específico, y hasta llegaron a desvirtuar totalmente el sentido original de las leyes respectivas, que no se comentan en detalle porque escapan a los objetivos de este trabajo. Una sola de ellas que merece una mención sintética es la Resolución 241/79 de la SEDI, que modificó el criterio sobre los proyectos que recibirían beneficios; hasta entonces se aceptaba que se otorgaba la promoción a los proyectos que no se justificaban por sí mismos, mientras que esta resolución decide que el texto de la ley se refiere a la promoción de los proyectos más rentables (*La Nación*, 4-8-79, citado en Schvarzer, 1987). En otras palabras, se decide reforzar las señales del mercado, otorgando subsidios a los proyectos que podían obtener beneficios en condiciones normales, y negándoseles a los que no podrían concretarse de otra manera. Esta singular disposición, que se perdió en el fárrago de disposiciones posteriores, muestra hasta qué punto había quienes se oponían al régimen de promoción hasta desvirtuar su sentido; muestra, también, hasta qué punto una resolución desapercibida era suficiente para trastocar el sistema legal.

El mismo instrumento legal permitió, por vía de decretos, resoluciones, y hasta interpretación de resoluciones, que los criterios de aplicación, el monto y la orientación de los subsidios previstos, así como otras variables claves, se modificaran radicalmente de un día para el otro en función de los cambios políticos en el transcurso del gobierno militar. No se trata de una experiencia solitaria, puesto que se produjeron fenómenos no menos perversos cuando la promoción regional generó beneficios superiores a los otorgados para el crecimiento industrial, tema que requiere un análisis detallado.

IV. La perspectiva regional de la promoción industrial

El Censo Industrial de 1947 mostró que el 85,5% del valor agregado por esta actividad se producía en la Capital Federal y tres provincias clave: Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe. El resto del país, que albergaba el 34,2% de la población argentina, sólo aportaba el 14,5% del valor agregado por la industria; buena parte de esta última se concentraba en escasos "polos" como Tucumán (con sus ingenios) y Cuyo (con sus bodegas). En 1974, casi treinta años después, la situación global no había cambiado: los

cuatro distritos "avanzados" aportaban el 84,5% del valor agregado por la industria y el resto del país, con 32% de la población nacional, apenas había ganado un punto en su porcentaje del producto industrial.

La estadística del valor bruto de la producción industrial permite actualizar esa serie hasta 1984; dichos datos muestran que la participación de los cuatro distritos clave en el total nacional siguió esta evolución:

1963	85,8%
1973	83,8%
1984	81,4%

Se observa una lenta tendencia a la baja de la participación de esa región a un ritmo de aproximadamente dos puntos por década, aunque en ella se mantiene —todavía— más del 80% de la actividad industrial. Por otra parte, en la última década, el estancamiento productivo del sector se combinó con la instalación de algunas grandes empresas aisladas en el interior del país (que explican, en parte, la tendencia señalada) y el comienzo del proceso de desplazamiento de empresas hacia los lugares promovidos por la legislación al respecto.

Los intentos de promover el desarrollo industrial más o menos armónico de todo el territorio nacional se pueden rastrear en la legislación a todo lo largo de estas décadas, con efectos escasos aunque puntualmente significativos. No vamos a analizar la dispersión geográfica de la industria provocada por la decisión de ubicar en determinados lugares estratégicos ciertas plantas industriales que abrieron el camino al nacimiento industrial de ciertas ciudades: los casos del polo petrolero y petroquímico de Ensenada, nacido con la refinería de YPF; del complejo petroquímico de Bahía Blanca, instalado sobre el gasoducto que viene del sur; de la planta de aluminio de Puerto Madryn, localizada sobre un puerto marítimo y cerca de la fuente de energía eléctrica; de las plantas de celulosa y papel situadas en los bosques cultivados en Misiones, etc., son bien conocidos y no requieren de una explicación detallada en este texto. En cambio, conviene observar la lógica de la promoción regional de la industria dirigida a impulsar a los empresarios en general hacia nuevas localizaciones en el interior.

Más allá de las declaraciones genéricas, las primeras medidas de promoción regional se adoptan a partir de 1956. El gobierno militar dictó en ese año la Ley 10.991, que declaró zona franca la región al sur del paralelo 42°, iniciando una serie de medidas promocionales para la Patagonia que se continúan hasta la actualidad. Poco más tarde, la Ley 14.781 de 1958 incluyó entre sus objetivos la promoción del interior. En ocasión del debate sobre la Ley 14.780 el diputado H. Domingorena insistió en la necesidad de distribuir la inversión industrial "por todos los rincones del país"; si las fábricas se instalan en la Capital Federal o en el Gran Buenos Aires, agregaba, "habrá fracasado definitivamente cualquier tarea de planificación industrial en la Argentina" (DSCD, pág. 6322). En el debate sobre la ley de promoción industrial otro diputado (Fuentes), más cuidadoso, planteaba que no se puede descentralizar si en el interior hay déficit energéticos, de transporte y

otros servicios de infraestructura imprescindibles para la industria (DSCD, pág. 6529).

La serie de decretos estableciendo regiones favorecidas dentro de la ley comienzan en 1961 con el 6.130, que otorgaba preferencias para la zona al sur del Río Colorado. La promoción patagónica vio ampliada su área de influencia por el Decreto 10.361/61, que incluía a parte de La Pampa en el mismo régimen. Al año siguiente, los Decretos 2.324/62 y 2.325/62 incorporaban el sur de Mendoza y otros departamentos menores a la zona favorecida. Para ese entonces la promoción se había extendido al noroeste con el Decreto 9.477/61, que vio rápidamente ampliada su zona de influencia por los Decretos 11.316/61 y 2.078/62. Finalmente, en el mismo año 1961, el Decreto 11.324 promocionaba una zona de la Provincia de Corrientes ampliada, al año siguiente, mediante el Decreto 2.323/62 que incorporó el Departamento de Monte Caseros. Es decir, que en un año se había cubierto prácticamente las dos terceras partes del territorio nacional bajo distintas formas de promoción, en una clara indicación de la carencia de un programa de prioridades.

El Decreto 5.338/63 creó las zonas A, B y C, similares a las tres anteriores y, simultáneamente, permitió "excluir una zona por simple resolución" administrativa. Esta decisión, como puede imaginarse de todo el relato anterior, se tomó apenas un par de meses antes de las elecciones que llevaron a A. Illia a la presidencia de la Nación. El nuevo gobierno dictó el Decreto 3.113/64, que agregó parte de Misiones a la zona C y, por primera vez, excluyó de la promoción a la Capital y el Gran Buenos Aires. La expansión del área promocionada volvió a decidirse en 1967 con el Decreto 4.003, del 16 de junio, que agregó Entre Ríos a la zona C. Para ese entonces, más del 70% del territorio nacional estaba cubierto por algún decreto de promoción regional.

En 1966 se aprobó el primer régimen de promoción localizada y específica con la Ley 17.010 denominada "Operativo Tucumán". En agosto de ese año la Ley 16.926 había declarado bajo control gubernamental a seis ingenios azucareros instalados en esa provincia, agrupados en la Compañía Azucarera Tucumana; se inició así un proceso de cambio en el sector que llevaría al cierre de ingenios y a la desocupación de una parte de los trabajadores locales. El Operativo Tucumán tenía por objeto paliar los problemas sociales que se presentarían en la provincia, habituada al monocultivo azucarero, a través de la promoción de nuevas actividades industriales. Más adelante veremos que los beneficios tuvieron que ampliarse sucesivamente para atraer interesados y analizaremos sus resultados.

En diciembre de 1971 se aprueba la primera ley de promoción especial para una sola provincia. Se trata de la Ley 19.375, dictada por un gobierno militar, y a la que se le asigna el nombre de "Plan Huarpes". La decisión no puede explicarse por nivel promedio (o absoluto) del ingreso de la provincia, que aunque pobre registra valores equivalentes, y hasta superiores, a otras, ni por causas similares a las que provocaron el operativo Tucumán. Eso hace suponer que los comentarios periodísticos de la época, que ubicaban a la ley como parte de una negociación global entre miembros del gobierno

militar y los dirigentes del partido bloquista de San Juan para organizar un frente político que, al menos, quitase votos al peronismo en las elecciones que ya se diseñaban en el horizonte, impulsó una ley que no surge claramente de otro motivos.

En 1972, en las postrimerías del régimen militar, se dictó la Ley 19.640, que estableció un sistema de promoción especial para Tierra del Fuego. La ley, curiosamente, llegó a tener un efecto casi inesperado a fines de esa década por razones que se explicarán en su análisis en particular.

En 1973, nuevamente, la Ley 20.560 dio lugar a diversos decretos de tipo regional. El Decreto 922/73 dividió el país en dos zonas con diferente intensidad en los beneficios a otorgarse; la primera, de máxima prioridad, cubría la Patagonia, el Noroeste y la Mesopotamia, mientras que la segunda abarcaba parte de Mendoza, Córdoba, Santa Fe y Buenos Aires. La norma no incluía a San Juan, que seguía gozando de los beneficios de la Ley 19.375, ni a Tucumán, amparada por su "operativo" especial. Es interesante señalar que esta zonificación fue modificada varias veces en el curso de 1974, hasta abarcar prácticamente todo el territorio nacional con la esperable excepción de los grandes centros industriales.

El Decreto 575, del 20-8-74, dispuso la ampliación de los beneficios al Noroeste; el Decreto 893, un mes después, aplicó un régimen especial para Catamarca, La Rioja y San Luis bajo el nombre de "Acta de Reparación Histórica", mientras que el Decreto 2.140, a fines del mismo año, concedió beneficios zonales a las empresas que se instalaran en el Noroeste argentino. En julio de 1976, pocos meses después del golpe de estado militar, nuevos decretos fueron aprobando beneficios para distintas zonas del país (1.237 a 1.239, todos del 8-7-76).

En 1979, el Decreto 1.879 volvió a beneficiar específicamente a San Juan, invocando las desventajas relativas de esta provincia frente a las limitrofes, que disponían de los beneficios relativos del Decreto 893/74 todavía vigente. Ese mismo año se repite la hasta ese momento solitaria experiencia de una ley especial para una sola provincia; se trata de la Ley 22.021, dictada en julio de 1979, que confiere beneficios especiales a quienes desarrollen actividades en la Provincia de La Rioja. Esta ley establece específicamente la desgravación del IVA para las empresas promovidas, aunque es firmada por el Ministro de Economía prácticamente al mismo tiempo que la SEDI (dependiente funcionalmente de esa área) decidía excluir ese beneficio del sistema de promoción. Más importante que esta contradicción es decir que esa medida, logró una casi inesperada influencia en las decisiones empresarias, que llega hasta la actualidad. La Ley 22.021 innovó, asimismo, en cuanto a la autoridad de aplicación, al otorgar al gobierno provincial la posibilidad de autorizar directamente los proyectos de inversión menores a cierto monto (aproximadamente un millón de dólares), aunque limitado por un cupo fiscal que se debe establecer en el presupuesto anual.

En 1982, la Ley 22.702 extendió prácticamente los mismos beneficios promocionales a las empresas que se instalaran en Catamarca y San Luis, consolidando —en los hechos— la propuesta del Acta de Reparación Histórica de 1974. En noviembre de 1983, siguiendo la experiencia habitual

de legislar para el futuro de los gobiernos que se retiran, el régimen militar dictó la Ley 22.973, que extendía beneficios similares a San Juan, donde el bloquismo acababa de lograr el gobierno en las elecciones del 30 de octubre; esta vez no hubo comentarios periodísticos pero la analogía con la decisión de 1972 parece obvia.

En la primera etapa del gobierno del Presidente Alfonsín se prosiguió ampliando los alcances de la promoción. En 1984, el Decreto 2.486 ratificó la promesa presidencial de otorgar a la Provincia de Formosa beneficios especiales; el decreto se inscribió dentro de la Ley 21.608 y concede, entre otros, la desgravación del IVA por 15 años según una escala decreciente.

El 27 de septiembre de 1985 el Congreso sancionó la Ley 23.272, que ofrece los beneficios de la promoción a la Provincia de La Pampa. Esta ley, sin embargo, no fue reglamentada pese a los reclamos de las organizaciones locales, debido a la experiencia que estaba aquilando el gobierno nacional con la aplicación de la promoción en las otras provincias. Esta experiencia no sólo generó una discusión continua sobre la magnitud del cupo fiscal a aprobarse año a año dentro del presupuesto, sino también sobre la forma de medirlo que prosigue en la actualidad.

La promoción de la radicación fabril en ciertas regiones pobres del país implicó, en los hechos, un subsidio a la mudanza de empresas que prosigue hasta la actualidad y que se debe analizar detalladamente. La explicación del proceso no puede separarse de la política de desincentivación, primero, y de expulsión, después, de empresas industriales ubicadas en el área metropolitana, que se analizará más adelante como parte del fenómeno global.

1 La promoción patagónica

La promoción patagónica comenzó, como mencionamos, con la Ley 10.991/56 que establecía una zona franca al sur del paralelo 42° y que fue rápidamente reglamentada por Resolución 471/56 de la Aduana. Esta última requirió que los insumos importados fueran inferiores al 50% del valor del producto fabricado localmente si éste era reexpedido al resto del país e inicia una serie de decretos y resoluciones que se prolonga por años, definiendo los contornos del régimen. Un estudio del BND (1983) lista veintidos leyes o decretos para la región dictados entre 1956 y 1972, a un promedio de uno cada ocho meses, que fueron acumulando incertidumbre y complejidades a medida que se modificaban los gobiernos y se sucedían diferentes políticas económicas.

En sus primeros años, el régimen dio lugar a una serie de abusos. Diversos observadores de la época describieron un masivo flujo de bienes contrabandeados que, acogiéndose a las oportunidades brindadas por la ley, transitaban la Patagonia hasta terminar comercializados en los grandes centros urbanos de la Argentina. Los abusos del sistema fueron acompañados, sin embargo, por un cierto proceso de inversión. En particular, se registra un desplazamiento de empresas textiles que se instalan en Chubut; su

centro de gravedad es Trelew, la ciudad más cercana al paralelo 42°, en una clara indicación del tipo de respuestas a los regímenes de promoción que abarcan zonas demasiado amplias: instalarse lo más cerca posible de la Ciudad de Buenos Aires dentro del área que recibe beneficios. En efecto, la Patagonia sólo experimentará los efectos de la promoción en la región nor-atlántica de Chubut mientras que su millón de kilómetros cuadrados de superficie queda librado a su suerte, a los impactos de la actividad petrolera o a otros factores derivados de políticas sectoriales.

Entre 1956 y 1960 se instalaron treinta y cuatro plantas textiles en Chubut (BND, 1983). Se trataba de instalaciones relativamente pequeñas; ellas ocupaban en total 2.200 personas en el último año mencionado, que les prometía procesar 1.800 toneladas de fibras e hilados, de los cuales 1.100 eran abastecidas por la producción local y el resto provenía de la importación facilitada por el régimen legal. Ya en 1960, y pese a la escasa dimensión del sector, se entabló una intensa polémica con otros sectores industriales enfrentados con el régimen. La discusión se abrió a raíz del Decreto 509 de enero de 1960, que recortó parte de los beneficios otorgados, originando diversas quejas y solicitudes periodísticas de la recién creada Unión Industrial Patagónica. Una de esas solicitudes, de amplia difusión en los medios de prensa (3-2-60), critica a los "trusts internacionales" de su "agresión" contra la industria al sur del paralelo 42° y se queja de que el Vicepresidente de la UIA, Miguel A. Shaw, ingrese en representación de los empresarios al Consejo Nacional de la Promoción Industrial: "nos negamos a que represente las necesidades de la industria patagónica".

La UIA, por su parte, respondió con otra solicitada en la que se pronunciaba contra los "privilegios desmesurados" otorgados a esas empresas (11-2-60); señalaba que la Ley 9.924/57 (que había reemplazado a la 10.991/56) fue "desnaturalizada" por la "monstruosa liberación" de los recargos de importación. Insistía, finalmente, en que se habían instalado sesenta y dos establecimientos, con 3.000 personas ocupadas, al sur del paralelo 42°, pero se quiere —decía— "comprometer la realidad del país".⁸

Estas polémicas interindustriales, en las cuales el sector ya instalado se opone a los privilegios de quienes se desplazan en busca de los beneficios promocionales regionales, se repetirán continuamente en la experiencia posterior. Intentar promover la creación de industrias en una zona, o el desplazamiento hacia ella, implica desatar la ira de los poderosos intereses de quienes prefieren quedarse donde están. Por eso fue siempre menos conflictivo el instalar plantas operando en sectores "nuevos" en regiones alejadas que promover indiscriminadamente la mudanza de las existentes.

Volvamos a la promoción patagónica y, específicamente, al caso de la industria textil en Chubut, que fue estudiado por el BND (1983), cuyos lineamientos seguimos. En 1960 quedaban treinta y una plantas de las treinta y cuatro instaladas en el quinquenio anterior, que se vieron reducidas por el cierre de otras doce en la década siguiente; al mismo tiempo, se instalaron otras diez, llevando el total a veintinueve, de mayores dimensiones en promedio. En efecto, las empresas habían pasado de consumir 1.800 toneladas de fibra en 1960 a 12.500 toneladas en 1965, siete veces más.

Entre 1970 y 1974 se instalan treinta y cinco empresas más al amparo del auge económico y de los sistemas de promoción; el impacto positivo no es tan amplio como el sugerido por esa cifra porque hay otras veinte que cierran debido a su escaso tamaño, a los impactos de los cambios de régimen o, quizás, a las consecuencias de la propia lógica de corto plazo de su instalación original.

En 1975 se instalaron otras quince empresas, pero a fines de ese año de las noventa y cuatro plantas llegadas a la zona al amparo de la promoción en veinte años, sólo quedan cuarenta y tres; las que permanecen son relativamente grandes, ocupando un promedio de ochenta personas (aunque la mayor tiene mil), y llegan a elaborar un máximo de 60.000 toneladas de productos textiles en 1979, cuando la competencia de telas importadas generada por la apertura del mercado interno limita por un par de años su capacidad competitiva.

Los expertos del BND encuestaron a treinta y cinco empresas y comprobaron que dieciséis se originaron en traslados de plantas desde la Ciudad de Buenos Aires, mientras que diecinueve corresponden a nuevas inversiones. Diez de las dieciséis que se mudaron dejaron parte de su capacidad en su localización original, sugiriendo que el impulso legal no resultaba suficientemente atractivo, o estable, como para trasladarse total y definitivamente.

Las consecuencias de estas observaciones son múltiples. En primer lugar, que cerca de la mitad de los efectos de la promoción corresponde a mudanzas de instalaciones productivas antes que a nuevas inversiones; si bien es posible que esas mudanzas dieran lugar, a lo largo del tiempo, a renovaciones y mejoras productivas, parece claro que la capacidad total, a nivel nacional, se modificó muy poco con esta política luego de más de tres décadas de aplicación. En segundo lugar, la larga lista de empresas que cesaron su actividad a lo largo del período constituye un indicador en el sentido de que muchos empresarios prefirieron captar beneficios de corto plazo antes que apostar a un futuro que no se revelaba claro; se trata de una respuesta explicable, frente a la incertidumbre derivada de los cambios políticos a nivel nacional, y ya observada en otros casos estudiados, pero no por eso menos perniciosa. En tercer lugar, están las conclusiones que surgen de la relación de los costos promocionales a los beneficios obtenidos por esa política. Aunque los costos de la promoción no fueron evaluados en el único estudio disponible al respecto, puede suponerse que fueron elevados en términos de los resultados finales, puesto que —seguramente— las empresas cerradas recibieron una parte de los beneficios otorgados por el sector público. Por otra parte, se ha señalado que la exención del IVA, por sí sola, supera claramente los mayores costos de localización estimados por el estudio; es decir, que ese solo beneficio excede la necesidad de compensar la diferencia de costos respecto a las plantas instaladas en la Ciudad de Buenos Aires.

Finalmente, un aspecto decisivo, que se repetirá en otros casos de promoción regional, deriva de los escasos efectos de estas implantaciones sobre el desarrollo integrado local. El estudio del BND estima que, por cada

cien pesos de valor agregado por las plantas, se genera apenas nueve más en la provincia, computando efectos directos e indirectos; este impacto menor resulta sorprendente si se tiene en cuenta que buena parte de él se origina en la utilización de la lana de origen local. Esta integración entre la actividad industrial y la oferta del sector primario no se observa en otros casos y, más aun, se ve afectada por el régimen regai debido a que el sistema mismo de promoción dificulta la integración regional; puesto que se concede la exención del IVA a las empresas beneficiarias para la compra de insumos, éstas no tienen ningún motivo para comprar a otras empresas promovidas que, a su vez, tienen desgravado el IVA. En consecuencia, las sucesivas leyes tuvieron algún efecto en lo que respecta a traslados pero no en una integración productiva que consolide el desarrollo local; basta señalar que las empresas textiles en Chubut adquieren la lana lavada en Buenos Aires. La imagen de lana producida en el sur que viaja a Buenos Aires para ser lavada, vuelve al sur para ser hilada y retorna nuevamente, ahora como producto textil, al mercado consumidor de Buenos Aires, parece más clara que cualquier análisis para indicar las fallas del régimen de promoción. A elevado costo, esa política logra instalar una especie de enclave industrial que no se integra con el medio local y no llega a generar una dinámica expansiva para el mediano plazo. Estos resultados se repiten en sucesivos regímenes de promoción regional que no aprovecharon la experiencia disponible.

2 La promoción tucumana

La promoción tucumana, iniciada en 1966, tenía dos ejes muy claros para su concreción. Por un lado, esa política se originaba en la decisión de iniciar el proceso de reconversión industrial en los ingenios azucareros, que llevó al cierre de varios de ellos pero dejó pocos resultados en cuanto a mejora de eficiencia en el sector junto a una gran masa de desocupados. Por otro lado, la intención de evitar problemas sociales tenía que ver, sin duda, con el desarme de una célula "guerrillera" que había intentado, sin éxito, iniciar su acción en la provincia generando la preocupación militar por posibles complicaciones futuras. En otras palabras, podía clasificarse a la Ley 17.010/66 como "defensiva", en el sentido que las preocupaciones inmediatas de su formulación distaban bastante de un objetivo activo de desarrollo industrial.

La ley ofrecía una serie de beneficios impositivos y crediticios que, sin embargo, no parecen haber atraído suficientes interesados en el corto plazo. En enero de 1968 se dictó el Decreto 260 reglamentando de hecho la operación y que, a su vez, fue derogado por la ley 18.202 promulgada en mayo de 1969. Esta, y su Decreto reglamentario (2.102/69), amplían los beneficios concedidos a los potenciales inversores, incluyendo la exención del impuesto a las ventas (antecesor del IVA) por cinco años.

En mayo de 1972, la Ley 19.614 vuelve a aumentar los beneficios concedidos a quienes se instalan en Tucumán. En 1974, nuevamente, la Ley

20.560 prepara la concesión de beneficios adicionales; el Decreto reglamentario 2.140/74 extiende la exención del impuesto a las ventas a siete años y permite diferir impositivamente por seis años hasta el 75% del aporte directo del empresario que se acoge al sistema.

En este ejemplo se aprecia claramente un proceso gradual de concesión creciente de beneficios para generar el atractivo de instalarse en Tucumán. La medida de los beneficios no puede evaluarse absolutamente pues otras regiones del país, como la Patagonia, competían con las facilidades otorgadas a Tucumán con ofertas que, a su vez, también fluctuaban en el tiempo.

Boneo (1985) estudió los efectos del régimen extrayendo resultados que resumiremos de su análisis. A partir de la ley se crea un organismo especial como autoridad de aplicación, la COT (Comisión Operativa Tucumán), que decide "actuar con rapidez" en la evaluación de las propuestas ante la urgente política para obtener resultados concretos. Las propuestas se tratan y deciden en plazos de un mes, a veces frente a proyectos "incompletos" y generando "un clima de sospecha" que afectará posteriormente el financiamiento del régimen. En rigor, la experiencia de todo el sistema de promoción, que estamos relatando, señala que la evaluación de proyectos no fue nunca estricta ni sistemática; la mayor diferencia de este caso particular radica en la velocidad del trámite más que en la calidad de su control.

De acuerdo al análisis de Boneo, entre 1966 y 1975 se presentaron ciento cincuenta empresas a los sucesivos regímenes de promoción, dieciséis de las cuales estaban dedicadas a la actividad agropecuaria y no industrial; del total, hubo cuarenta y un casos de empresas que desistieron posteriormente, destacando una vez más el efecto episódico de la promoción. En consecuencia, quedaron noventa y tres empresas que concretaron sus proyectos en ese período, pero de las que sólo restaban setenta y siete en 1981; las otras dieciséis habían quebrado o estaban paralizadas.

Nuevamente se observa que varias instalaciones resultan simples traslados desde Buenos Aires a Tucumán; esos casos parecen corresponderse con los proyectos medianos y grandes aprobados en el período y contrastan con la menor dimensión aparente de los casos que benefician a empresarios locales. Varios de estos últimos, según Boneo, se limitaron a solicitar la libre importación de algunas máquinas aprovechando el régimen para inversiones menores y puntuales. Estos resultados deben evaluarse, una vez más, contra los costos de la promoción estimados por el estudio mencionado; en él se tomaron cincuenta y un casos de empresas con proyectos aprobados hasta 1970 y se llegó a la conclusión de que ellas invirtieron, en conjunto, el equivalente a veintisiete millones de dólares pero recibieron un beneficio fiscal estimado dentro de una franja de treinta millones a cuarenta y tres millones de la misma moneda. Es decir que la promoción ofreció aportes netos superiores al capital invertido por sus beneficiarios sin lograr una aceptación masiva.

La concentración de los beneficios es otro resultado interesante del estudio que resumimos. Las noventa y tres empresas radicadas crearon

unos 10.000 empleos, de los cuales la mitad correspondía a sólo nueve casos; entre estos últimos figuran una fábrica de camiones pesados y una planta productora de bujías a inyección, ambas de capital extranjero, que se instalaron en Tucumán luego de una negociación directa con el gobierno argentino antes que por una respuesta espontánea a dicho operativo. Finalmente, Boneo señala que la mitad del costo fiscal de las cincuenta y una empresas evaluadas fue captada por una sola hilandería y tejeduría de algodón que pertenece a un grupo industrial de alcance nacional.

La evolución económica del país desde mediados de la década del setenta redujo considerablemente las posibilidades de la promoción en Tucumán. Los registros permiten establecer veinte proyectos presentados entre 1976 y 1981 de los cuales, en ese último año, había uno desistido, cuatro en quiebra y cuatro para los que no existían datos. Los once restantes incluían una planta de papel de diario, cuya ubicación fue decidida por el gobierno nacional para aprovechar la disponibilidad de bagazo que se utilizaría como materia prima.

Ante la carencia de datos más actuales se puede utilizar los resultados preliminares del Censo Industrial de 1985; según éste, el número de establecimientos industriales en Tucumán se redujo de 2.307 a 2.118 desde 1973. En el mismo período, el personal remunerado del sector pasó de un promedio de 28.591 personas en 1973 a 32.224 en 1984; la diferencia se explica en buena medida por la presencia de media docena de empresas grandes localizadas allí por negociaciones directas y deja dudas sobre los reales efectos de la promoción general en el mediano plazo. Se trata de una sugerencia adicional en el sentido de que los efectos de la promoción fueron efímeros y terminaron no bien se comenzó a incentivar el establecimiento de plantas en otras zonas del país.

3 La promoción fueguina

El régimen de promoción de Tierra del Fuego resulta especialmente interesante por la forma en que se fue combinando con la evolución de la economía nacional hasta generar resultados inesperados en el momento de su diseño. La Ley 19.640, de 1972, ofrecía una serie de beneficios a quienes instalasen actividades productivas en la isla sin que provocara respuestas activas por parte de los empresarios. De acuerdo al Censo Industrial de 1974 Tierra del Fuego, que tenía una población de algo menos de 15.000 personas en ese entonces, contaba con sesenta establecimientos industriales, que ocupaban 581 personas; catorce aserraderos, con 219 operarios, eran el sector más importante, si no el único, de la actividad.

En los cinco años siguientes la situación prácticamente no cambió. La Ley 20.560/73 ofrecía los beneficios de la promoción a quienes se instalasen en zonas más pobladas y accesibles del territorio nacional y el gobierno peronista no mostraba demasiado interés en la ley legada por su antecesor; el "Plan Trienal" ni siquiera menciona la promoción a Tierra del Fuego. Ni derogada ni estimulada, la ley permaneció largo tiempo en estado latente.

Hacia 1978 la situación cambió bruscamente por factores exógenos a la legislación promocional, que fueron analizados por Nochteff (1984). En primer lugar, el impacto de la apertura importadora sobre las empresas electrónicas locales productoras de bienes de uso que sufrieron profundamente la competencia del exterior. En segundo lugar, la promoción acelerada de la televisión color fijada por una ley especial (21.895/78) que estableció el sistema de transmisión, la fecha de inicio de la actividad y las condiciones generales para el sector. Los empresarios locales encontraron que los plazos asignados no les daban tiempo para diseñar y producir los receptores, mientras que la creciente competencia importada les presentaba dificultades adicionales para sobrevivir.

Fue en ese momento en que aparecieron plenamente las ventajas presentadas por el régimen de Tierra del Fuego y, especialmente, la posibilidad de importar partes del exterior. Y fue en ese momento en que se produjo un desplazamiento masivo de empresas para instalarse en Tierra del Fuego. De los sesenta establecimientos de 1976 se pasó a ciento cincuenta y cinco en 1984 y, lo que es más importante, de 581 personas ocupadas se saltó a 6.294 en ese período. (CEPAL, 1985). Los obreros industriales sumaban, en este último año, tanto como la mitad de la población total de la isla en 1970; naturalmente, ese impacto había logrado multiplicar los habitantes a un ritmo sorprendente: 23.000 en 1980 y 40.000 habitantes en 1987. Tierra del Fuego vio triplicar su población en algo más de quince años.

Este fenomenal crecimiento se originó, básicamente, en la industria electrónica de consumo. CEPAL (1985) estima que esa rama incorporó el 76% del incremento ocupacional observado en la industria fueguina durante los años 1980 a 1984 y se concentró en veinte establecimientos especializados. El sistema comenzó con la TV color y, como señalaba Nochteff, se debió a una reglamentación que imponía una tarifa protectora para el bien final, desgravaba ampliamente la importación de los bienes intermedios que componían una parte decisiva del producto y permitía, por lo tanto, la instalación de plantas de armado. Junto a este desplazamiento hacia el sur se produjo una modificación profunda de la estructura tecnológica y productiva del sector; las empresas, que antes fabricaban bienes de consumo electrónicos con sus propios diseños, pasaron a comprar tecnología e insumos en el exterior. De las catorce firmas activas en 1976 quedaban doce en 1982, pero ocho a diez de ellas importaban partes en lugar de fabricar de manera integral dichos productos; mientras cerraban y desaparecían proveedores de insumos, el sector comenzó a importar masivamente: del 15% de su valor de producción comprado en el exterior en 1974 llegó al 85% en 1980. En cifras, las importaciones a través de Tierra del Fuego pasaron de 3,4 millones de dólares en 1970 a 27,6 millones en 1979, para saltar a 205 millones en 1984; de estas últimas, 177 millones correspondían a componentes electrónicos. (CEPAL, 1985).

El "área aduanera especial" creada en 1972, que liberaba todo impuesto nacional y derecho de importación a las mercaderías ingresadas a Tierra del Fuego, permitiendo incluso su posterior "reexportación" al resto del país, comenzó a funcionar en 1979 debido a la curiosa combinación del cambio

en la estructura de la emisión de televisión con la política de apertura irrestricta a los bienes del exterior y el desinterés por fomentar a la industria nacional.

La Ley 19.640 tenía diez años de vigencia de acuerdo a sus propias normas. En 1983, y nuevamente en el período en que un gobierno militar estaba por retirarse del poder, se aprobó su extensión por otros diez años, hasta mayo de 1993. En esos meses se dictaron varios decretos adicionales que tendían a retocar las exigencias de fabricación local. El Decreto 2.530, de octubre de 1983, en plena etapa de transferencia del poder, estableció que el porcentaje de insumos importados, que no podía superar el 50% del valor de salida de la isla, debía reducirse en una escala decreciente de puntos por año hasta llegar a un máximo de 35% en 1989. Las normas exigen, además, que el valor agregado local sea superior al 25% del valor de la producción. Los problemas de implementación surgen cuando se trata de definir qué se entiende por valor agregado local: las normas mencionadas aceptan la inclusión en ese rubro de las erogaciones correspondientes a amortizaciones, gastos financieros, gastos de publicidad, gastos de representación y seguros; la laxitud de los criterios deja, al parecer, posibilidades abiertas para el armado de los bienes con la mayor parte de insumos importados.

Nochteff ha mostrado que el sistema tiende a importar *kits* del exterior y armarlos en la isla de acuerdo a normas que no dejan lugar para el avance del proceso de integración local. El análisis de las normas permite destacar, por su parte, que el sistema desalienta la integración productiva; la desgravación del IVA, en especial, se otorga tanto para la compra como para la venta de bienes, de manera que no surge ningún estímulo adicional para avanzar en la producción hacia atrás (tal cual se mencionó ya en el caso de Chubut y se volverá a ver en los otros regímenes de promoción regional). Finalmente, parece muy difícil que esas empresas exporten debido tanto a sus desventajas de localización frente al resto del mundo como al mayor costo relativo de la mano de obra local. (CEPAL, 1985).

No se conoce el monto de subsidios generados por el régimen de promoción de Tierra del Fuego, pero hay motivos para suponer que esas instalaciones fueron costosas para el erario y, simultáneamente, para los consumidores locales de dichos bienes. La promoción articuló un sector de armado dependiente del abastecimiento externo y generando un auge innegable en la isla hasta entonces con mínimas actividades económicas; la nueva situación social, a su vez, se convierte en una fuerza conservadora de un sistema que no parece fácil de resolver en el mediano plazo si se piensa en términos de eficiencia productiva e integración local. El solo hecho de que por la aduana de Tierra del Fuego (que aloja el uno por mil de la población nacional) pase el 5% de las importaciones del país es un indicador sugestivo de las distorsiones del régimen.

4 La "despromoción" del área metropolitana

A los efectos de seguir cierta secuencia en el tiempo, conviene insertar una referencia a las estrategias de "despromoción" del área metropolitana de Buenos Aires. Ya hemos visto más arriba que, al menos, desde fines de la década del cincuenta se hablaba de la importancia de frenar el crecimiento de esta ciudad para fomentar el interior argentino; los sucesivos decretos y resoluciones adoptados a lo largo de la década del sesenta, simplemente se limitaban a no ofrecer incentivos a las inversiones en dicha área hasta que, a comienzos del setenta, la estrategia al respecto asume caracteres más enérgicos. La Ley 19.904, de octubre de 1972, prohibió la instalación de nuevas fábricas en la Capital Federal (con excepciones menores en cuanto a imprentas, talleres de reparación y empresas que ocupen hasta diez personas), estableciendo un impuesto, proporcional a la distancia, para aquellas que se instalen dentro de un radio de sesenta kilómetros de la Capital.

En 1973, la discusión parlamentaria sobre la nueva ley de promoción volvió a poner sobre el tapete el tema de la Ciudad de Buenos Aires, puesto que el proyecto repetía la prohibición de instalar nuevas empresas y el criterio del impuesto a quienes se ubican en el conurbano, dentro de los sesenta kilómetros, al igual que la anterior. El senador Cantoni, que expresó su preocupación por evitar que se produzcan traslados de empresas "con la finalidad mezquina de apovechar los estímulos", planteó —sin embargo— la posibilidad de autorizarlos cuando las empresas que se desplazaran tuvieran su sede en el área metropolitana. La modificación propuesta no fue aceptada pero interesa por el argumento de que los traslados pueden ser convenientes si se efectúan a costa de las instalaciones ubicadas en la Ciudad de Buenos Aires como parte de la histórica puja entre ella y un interior que se siente postergado y explotado.

La Ley 21.608, de 1977, reitera la prohibición de instalarse en la Capital Federal y excluye de los beneficios de la promoción a las actividades ubicadas dentro del mismo radio de sesenta kilómetros; además agrega esta última limitación para las ciudades de Córdoba y Rosario, consideradas ya "avanzadas".

En 1979, por fin, se inicia una acción sumamente enérgica contra las industrias del área metropolitana que hemos reseñado en otro lugar (Schvarzer, 1987). En el mes de julio de aquel año el gobierno de la Provincia de Buenos Aires publicó una ordenanza de relocalización industrial que establecía la erradicación obligatoria, y en plazos perentorios, de empresas instaladas en los partidos del Gran Buenos Aires de acuerdo a un listado de actividades supuestamente contaminantes. La ordenanza resultaba tan amplia en sus disposiciones que, en un primer momento, se llegó a pensar que ella podía significar el desplazamiento de alrededor del 20% de la industria instalada en la zona, provocando fuerte reacción entre los empresarios. La polémica llevó a sucesivas modificaciones de la norma, durante un período superior a un año, hasta que se llegó a una ordenanza general cuyas estipulaciones dejan pocas dudas de la intención (que anali-

zamos en el texto citado) de desplazar obreros desde Buenos Aires a otros lugares del país por razones políticas y sociales antes que de una estrategia industrial o criterios "ecológicos", como se intentó afirmar en un principio. La norma definitiva no establecía criterios sobre desperdicios, efluentes industriales, máximo admisible de ruido o peligros de cualquier clase presentados por los establecimientos existentes; en cambio, detallaba minuciosamente el máximo de operarios permitidos para autorizar una industria nueva. El número de trabajadores a ocupar se definía en función de variables tales como el espacio del terreno o el monto del capital a invertir, de manera de restringir —evidentemente— las industrias capaces de demandar ocupación significativa en la zona. En otras palabras, el único elemento "contaminante" visualizado por las autoridades provinciales parecían ser los operarios industriales dentro de la perspectiva política y social que se planteaba para el país.

La disposición tuvo poco efecto debido al cambio posterior de gobierno nacional y provincial así como a la inestabilidad política y a la crisis económica que signaron los años siguientes; sin embargo, ella perduró hasta 1984, año en que fue derogada por otra resolución del gobierno democrático de la Provincia de Buenos Aires.

La importancia de esta estrategia reside en la luz que ella arroja sobre ciertas políticas de promoción del interior que se aprobaron en esos mismos años y cuyos efectos prosiguen hasta la actualidad. La intención de reducir el tamaño industrial de Buenos Aires a fines de la década del setenta no parece que tuviera tanto que ver con la concentración de la riqueza y la desproporción de sus beneficios respecto al interior, sino con la imagen de riesgo social que se derivaba de la presencia de obreros asalariados en su población. En los hechos, las restricciones menores de la década del cincuenta no tuvieron efectos en cuanto a frenar el crecimiento industrial y urbano de la metrópolis, mientras que las normas de los sesenta sí tendieron a extender el área geográfica de la ciudad hasta mucho más allá de los sesenta kilómetros fijados como límite; basta recorrer algunas de las rutas de salida de la ciudad para observar la concentración de grandes empresas y parques industriales exactamente en el borde exterior de una circunferencia de sesenta kilómetros de radio, repitiendo el fenómeno de otras estrategias de promoción. Si aquellas sólo tenían efecto positivo en el borde más cercano a la gran ciudad —como mencionamos en el caso de la Patagonia— la "despromoción" del área interna al radio de los sesenta kilómetros llevaba a acumular instalaciones exactamente en la franja periférica que la rodeaba.

Las estrategias de la segunda mitad de los setenta, en cambio, tuvieron mayor efecto y sus resultados se hacen evidentes en los traslados de empresas —de las cuales Tierra del Fuego es uno no de los beneficiarios, aunque no el único— así como en el cambio de composición laboral y social de la ciudad (que se analiza en Palomino, 1987).

Es probable que un estudio detallado de las estrategias oficiales y empresarias respecto a la industria instalada en la Ciudad de Córdoba luego del "cordobazo" de 1969 señale objetivos, y resultados, similares a los

mencionados para Buenos Aires. La preocupación de autoridades y empresarios respecto a una posible repetición de aquellos sucesos llevó al desplazamiento de varias instalaciones localizadas en Córdoba, que se mudaron a otros lugares o —simplemente— cerraron; generó, también, una estrategia de "racionalización" que actuó con fuerza después de 1976, reduciendo considerablemente el total de obreros ocupados en las grandes plantas y, por ende, en la ciudad. Los resultados preliminares del censo industrial de 1985 señalan que, entre 1974 y 1985, el personal ocupado en los establecimientos de dicha ciudad cayeron de 67.400 a 46.700; la caída de más de 20.000 personas es una de las más agudas observadas en esa estadística y adelanta el éxito de una estrategia implícita de respuesta a una de las mayores protestas sociales de los últimos años en la Argentina.⁹

La experiencia de Buenos Aires y Córdoba sugiere cierto intento, por parte de grupos de poder, de dispersar la industria por el interior del país pero sin crear focos tan grandes como aquéllos. El gobierno de la Provincia de Buenos Aires construyó una serie de parques industriales en su jurisdicción durante la segunda mitad de la década del setenta con la esperanza de que las empresas radicadas en el área metropolitana se desplazaran, y dispersaran, en esos nuevos centros. Pero esos esfuerzos quedaron anulados por los efectos de las leyes de promoción de La Rioja, primero, y de otras tres provincias después, que merecen un comentario especial.

5 La promoción de La Rioja

En junio de 1979 se promulgó la Ley 22.021 de promoción especial de la Provincia de La Rioja. La información disponible no permite explicar cómo fue que el equipo económico, que estaba en plena ejecución de un programa para limitar los beneficios de la promoción industrial, y que casi simultáneamente decidió incluso suprimir el beneficio de la exención del IVA, participó en la elaboración y aprobación de esta ley. Hemos señalado más arriba todos los esfuerzos realizados en ese año para reducir los costos fiscales de la promoción que se contradicen con lo decidido en este caso en un fenómeno que requiere, todavía, de un análisis político.

Un segundo aspecto que no encuentra explicación inmediata radica en la disposición de esta ley de otorgar a la gobernación la autoridad de aprobar directamente los proyectos a promocionar (aunque los costos estuvieran a cargo del gobierno nacional que desgravaba los impuestos correspondientes); parece una ironía que un régimen militar, dictatorial y centralista, dictara una ley especial para beneficiar a una provincia, otorgándole autonomía de decisión como si su gobernador fuera una autoridad federal autónoma y no un interventor designado por el gobierno nacional.

El tercer aspecto difícil de explicar de esta ley radica en su motivación real; uno de los máximos responsables de la provincia en esa época nos señaló entonces que la perspectiva para La Rioja consistía en su desarrollo minero pero que "mientras se organizaba la actividad y se establecían las empresas" convenía promocionar "transitoriamente" otras fuentes de

empleo como la industrial. La experiencia mostró que la ley sirvió para impulsar ciertas instalaciones industriales, que se convirtieron en el centro de la atención, mientras la minería quedó relegada al igual que otras actividades posibles.

La Ley 22.021 promueve las inversiones agropecuarias, las instalaciones industriales y las actividades turísticas en la provincia con diferentes deducciones de impuestos y otras medidas oficiales; y, aún más, en algunos casos lo hace con efecto retroactivo pues permite desgravar las inversiones realizadas en los dieciocho meses anteriores a su dictado, es decir desde el primero de enero de 1978. La ley fija su período de aplicación hasta el 31 de diciembre de 1992 para las inversiones que se presenten al régimen; puesto que la desgravación, a su vez, tiene una duración de quince años, los costos impositivos generados por ella se extienden hasta el año 2007.

Por primera vez —con la excepción especial y efímera del Comité del Operativo Tucumán— la ley autoriza al gobierno provincial a aprobar los proyectos que se le presenten hasta un monto prefijado, que es aproximadamente igual al millón de dólares. Para inversiones entre uno y tres millones de dólares, el gobierno provincial resuelve en consulta con la SEDI; para inversiones superiores a esta última cifra, la provincia eleva la evaluación al gobierno nacional, que decide el dictado de la norma respectiva.

La posibilidad otorgada al gobierno provincial —que, en definitiva, aprueba proyectos a subsidiar con fondos pertenecientes a impuestos nacionales— se ve compensada, en el texto legal, por una restricción en cuanto a los fondos a reconocer anualmente para ese fin; repitiendo el esquema de la Ley 21.608, se establece un cupo fiscal a decidir en cada ley de presupuesto con destino a la promoción de La Rioja, de acuerdo a la Ley 22.021. De esa manera, el gobierno militar establece un juego de compensaciones entre las decisiones de la administración provincial, convertida en órgano de aplicación, y el ámbito nacional que estaría destinado a tener una serie de consecuencias particulares con la vuelta de la democracia y el federalismo, varios años después.

A pesar de las disposiciones de la ley, desde 1980 a 1982 no se establece una partida especial para la promoción de La Rioja en los sucesivos presupuestos; puede suponerse que cabía aplicar parte de los fondos dedicados a la promoción industrial pero, como hemos visto, los montos disponibles eran muy pequeños en esos años (7 a 8 millones de dólares en 1980 y 1982 y alrededor de 20 en 1981), y dejaban un margen mínimo para La Rioja. Sin embargo, la Ley 22.021 comenzó a tener aplicación por un motivo aparentemente contradictorio: a medida que el gobierno nacional decidía la supresión del IVA como factor de promoción, La Rioja quedaba (junto a Tierra del Fuego) como el único lugar disponible para utilizar ese subsidio. La Secretaría de Industria podía modificar las concesiones que otorgaba en el caso de la ley de promoción industrial porque ella dejaba esos criterios a las decisiones de la autoridad de aplicación pero no podía hacer lo mismo en el caso de la Ley 22.021, cuyo texto establecía expresamente la desgravación del IVA una vez autorizado el proyecto por el órgano correspondiente. A raíz de esta coyuntura, se inició un proceso de inversión en la provin-

cia que se mantuvo por dos años, hasta que —como vimos— el gobierno nacional reimplantó el beneficio del IVA para la promoción; en ese momento (1982) La Rioja volvió a quedar en las mismas condiciones potenciales que el resto del país y la presentación de proyectos se detuvo.

Los proyectos industriales presentados en La Rioja saltaron de veinte a cuarenta en el año siguiente y a setenta y dos en 1982; en 1983, en cambio, se redujeron a veintiseis para caer a apenas tres en los primeros seis meses de 1984 (según CFI, 1986). Para ese entonces había surgido otro factor de competencia a partir del dictado de las leyes que extendían los mismos beneficios a Catamarca, San Luis y, posteriormente, a San Juan, reduciendo el atractivo especial de La Rioja.

El análisis mencionado del CFI arroja algunas conclusiones interesantes que deben comentarse antes de seguir el proceso ocurrido en las otras provincias promocionadas y su repercusión a nivel nacional. En primer lugar, que los 161 proyectos industriales, clasificados por dimensión, están compuestos por 143 de menos de un millón de dólares de inversión, 17 de uno a tres millones de dólares y sólo uno superior a los tres millones de esa moneda. Parece claro que los empresarios dimensionaron sus proyectos para adaptarse a la norma que autoriza al gobierno provincial a su aprobación directa sin consulta; prácticamente la totalidad de los casos exhiben dimensiones que se explican por esa razón.¹⁰

El atractivo de negociar con la autoridad de aplicación provincial puede apreciarse mejor si se agrega que ésta no demoró, en promedio, más de seis meses para aprobar los proyectos presentados (CFI, 1986). No hay indicaciones de proyectos rechazados, un dato tan sugerente como el anterior sobre la facilidad del trámite. Resulta bastante curioso constatar que los proyectos tardan algo más de un año en iniciar la construcción de la planta luego de aprobados (CFI); este desfase indicaría que los programas de obras, planes y otros elementos necesarios no estaban incluidos en las presentaciones y que sólo se realizaban luego de su aprobación.

La localización de las instalaciones en la provincia exhibe una fuerte concentración en su capital y, sobre todo, en el parque industrial construido en ella; de los 161 proyectos analizados por el CFI, 102 se ubicaban en dicho parque y 15 en la capital provincial más otros 9 en Chilicito, dejando 37 para el resto de la provincia. La concentración resulta todavía más intensa en algunos casos sectoriales: de los 31 proyectos textiles aprobados, 29 se instalaron en el parque industrial y uno más en la Ciudad de La Rioja.

La inversión total de los 161 proyectos aprobados hasta junio de 1984 llega a 166 millones de dólares, de acuerdo a la estimación del CFI, con un promedio apenas mayor al millón de dólares para cada uno; ese conjunto cuesta a su vez, al gobierno nacional, exenciones impositivas por un monto de 292 millones de dólares a lo largo de los quince años previstos en la ley. Surgen aquí dos temas de interés. En primer lugar, que el costo fiscal prácticamente equivale al 180% del monto de las inversiones comprometidas por sus beneficiarios y, como veremos más adelante, su monto anual supera el valor de los salarios pagados en la provincia por quienes se acogieron al sistema; se trata de un claro caso de promoción redundante. En segundo

lugar, se observa que el costo fiscal estimado supera ampliamente el cupo fiscal aprobado cada año; resulta suficiente dividir los 292 millones de dólares de costo total estimados por el CFI por los quince años de máxima aplicación de las exenciones para llegar a un promedio de casi 20 millones de dólares anuales (en un cálculo conservador puesto que ciertos beneficios se concentran en los primeros años); es suficiente comparar esa cifra con las ya mencionadas de los cupos fiscales aprobados para promoción global entre 1980 y 1982, o con los 1,3 millones de dólares y 1,2 millones, respectivamente, aprobados en los presupuestos de 1983 y 1984 para la Ley 22.021, para que se compruebe que, por algún mecanismo, se ha excedido ampliamente el tope autorizado por el gobierno nacional. La idea original de un sistema de "contrapesos" entre las decisiones de la autoridad de decisión provincial y los costos máximos admitidos por el gobierno nacional no parece haber funcionado en este período. Pero antes de discutir el tema con más detalle conviene pasar a ver lo ocurrido con la legislación para otras provincias a las que se otorgó condiciones similares a las dispuestas para la radicación en La Rioja.

6 Las cuatro provincias promocionadas

La ley especial para La Rioja fue seguida por otras tantas leyes destinadas a otorgar el mismo estímulo a las Provincias de Catamarca, San Luis y San Juan; la primera, como se señaló, se dictó durante la gestión de Martínez de Hoz como Ministro de Economía, mientras que las restantes se aprobaron en períodos de crisis del régimen militar y, la última de ellas, prácticamente días antes de su retiro del poder.

El régimen de promoción generó creciente interés por parte de los empresarios industriales. La exención del IVA, sobre todo, ofrecía un beneficio considerable a quienes se trasladaban a la cuatro provincias, mientras que las facilidades de gestión otorgadas por la transferencia de las decisiones de autorización a los gobiernos locales ofrecían ventajas adicionales. La primera experiencia de La Rioja, en los años 1980 a 1982, posibilitó una repetición ampliada a las cuatro provincias a partir de 1983 que continúa hasta la actualidad. La experiencia es tan reciente que dificulta su análisis a partir de las informaciones macroeconómicas; el Censo Industrial de 1985, por ejemplo, señala que la ocupación industrial en San Luis trepó de 2.405 personas en 1973 hasta 7.238 en 1984 (promedio del año), un incremento cuya mayor parte se efectivizó en el período inmediatamente anterior al relevamiento. Catamarca pasa de 978 personas remuneradas en la industria en 1973 a 2.764 en 1984, y San Juan de 5.612 a 9.263. La Rioja exhibe un incremento de varios miles de personas en el período intercensal (de 1.134 ocupados a 4.847) y un salto adicional en los meses siguientes, como se aprecia en el cuadro 3.

En total, el incremento de la ocupación industrial en esas cuatro provincias fue del orden de las 14.000 personas, más que duplicando la cifra registrada en 1973; en conjunto, a mediados del período de promoción,

Cuadro 3
Evolución de la ocupación industrial
en las cuatro provincias promocionadas

	Según Promedio Mensual de Personal Remunerado		Según Personal ocupado en el momento del censo	
	Año 1973	Año 1984	Sept. 1974	Abril 1985
Catamarca	978	2.764	2.052	4.099
La Rioja	1.134	4.847	1.848	6.550
San Juan	5.612	9.263	8.451	12.741
San Luis	2.405	7.238	4.680	10.070
a Las cuatro	10.129	24.112	17.032	33.460
b Total nacional	1.132.214	1.194.599	1.525.221	1.973.173

Nota: En los dos censos se observa una fuerte fluctuación entre la información sobre el personal promedio del año anterior y la registrada a la fecha del relevamiento. Esa diferencia se debe, en parte, a razones estacionales, en parte a incrementos reales de personal y en parte a razones metodológicas (el "personal remunerado", por ejemplo, no es igual al "personal ocupado"). El cotejo de ambas informaciones no permite saber cuál es la participación de cada causa en las fluctuaciones y plantea la conveniencia de manipular los resultados con cuidado.

Fuente: INDEC, datos preliminares.

ellas apenas ocupaban el 2% del personal de la industria nacional comparado con el 1% en 1974. Los efectos a mediano plazo parecen un poco mayores; los proyectos aprobados en conjunto suponen una ocupación industrial del orden de las 25.000 personas —y hasta 30.000 según las fuentes—, que representaría otro punto adicional de la ocupación nacional en el sector. Es decir que en alrededor de cinco años se habría logrado un crecimiento de la actividad industrial en esas provincias equivalente al 2% de la ocupación sectorial, a pesar de que en dicho período la demanda de empleo respectivo se mantuvo estancada a nivel nacional.

La información disponible permite sugerir que cerca de la mitad de dicha ocupación se concentra en la Provincia de San Luis. El resultado es consecuente con la posición geográfica de esta provincia, mucho más cercana a los grandes centros urbanos y de consumo del país, así como —aunque en menor medida— a los beneficios derivados de ciertas economías externas: transportes, energía, comunicaciones, etc. De la misma manera que en la experiencia de la Patagonia, se observa una opción de los beneficiarios del régimen hacia las zonas más cercanas a Buenos Aires (a igualdad de beneficios promocionales).

El estudio sobre promoción del CFI intentó evaluar sus resultados para las cuatro provincias. El caso de La Rioja ya se mencionó más arriba, aunque algunas consecuencias adicionales serán evaluadas más adelante. En cambio, es ilustrativo señalar que el órgano oficial de las provincias argentinas no consiguió información de las autoridades de Catamarca y San Juan sobre la marcha del régimen; esta falta de respuesta ofrece un indicador sugestivo del funcionamiento de la política de promoción: o bien la autoridad local no cuenta con las informaciones respectivas, o bien no está dispuesta a darla a conocer.¹¹

El equipo del CFI logró información sobre San Luis que resulta similar a la presentada para La Rioja. Se observa una secuencia de 54 proyectos aprobados en 1983 —primer año de vigencia de la ley correspondiente— a 267 en 1984; no hay informaciones posteriores, aunque ciertos comentarios periodísticos permiten suponer que el ritmo de autorizaciones continuó con cifras elevadas en los años siguientes. De los 321 proyectos aprobados en los años 1983-84, hay 308 por debajo del millón de dólares de inversión unitarias —que se aprueban localmente— y 13 de entre uno y tres millones de la misma moneda —que se aprueban previa consulta con la SEDI— pero ninguno que supere la última cifra señalada; se confirma una vez más que los proyectos se diseñan para ser aprobados localmente, aprovechando el interés en atraer inversiones de los funcionarios provinciales.

La cuarta parte de los proyectos, y la cuarta parte de la inversión programada, corresponde al rubro "textiles", una rama tradicional que no exhibe expansión a nivel nacional y adelanta la imagen de que una parte apreciable de las instalaciones en San Luis corresponde a mudanzas antes que a nuevas inversiones.

La concentración geográfica de los proyectos no resulta tan elevada como en La Rioja debido a la distinta configuración urbana de San Luis, pero es igualmente notable: sobre los 321 proyectos analizados hay 202

(63%) que eligieron la capital provincial, otros 46 se radican en Villa Mercedes y 32 en Justo Daract, quedando el resto para otras localidades menores.

La cuarta parte de los 321 proyectos aprobados estaba en marcha a mediados de 1984; los 82 casos en esta última condición tienen que incluir al menos 28 aprobados en 1984 (puesto que había un total de 54 autorizados en 1983). Es decir que hay numerosos proyectos que tardaron pocos meses en comenzar a funcionar pese a la necesidad de un período de construcción e instalación de la planta; precisamente, el CFI indica que había 51 empresas trabajando en locales alquilados. Todo indica cierta precariedad de las instalaciones, motivada por la urgencia empresarial por comenzar a producir, aunque fuera en locales no adecuados, generada por el atractivo de subsidios poco ligados a exigencias que tengan en cuenta el desarrollo industrial a largo plazo. Hay, además, 34 empresas que habían iniciado la construcción de la planta y otras 107 que no iniciaron, al 31 de julio de 1984, la obra correspondiente; curiosamente, quedaban 98 empresas, la tercera parte del total, sobre las que se carecía de información a pesar de que los proyectos estaban aprobados.

La cantidad de proyectos autorizados en 1984 (267) representa uno por día hábil a lo largo de todo el año; se puede apreciar tanto el interés empresarial en el régimen como la facilidad de aprobación por parte de las autoridades provinciales. Esta evolución fue preparando, asimismo, un conflicto con las autoridades nacionales cada vez más preocupadas por los costos fiscales de la promoción a esas provincias.

Antes de tratar el tema de los costos conviene resumir algunos aspectos destacados del estudio de CEPAL sobre la industria riojana que, hasta ahora, es el más completo en ese sentido. Allí se señala que se produce una "fragmentación del proceso productivo" en la medida en que las empresas operan en estrecha relación con otras ubicadas en los grandes centros industriales; en general, las nuevas empresas radicadas en dicha provincia no usan insumos locales y se limitan a ocupar mano de obra para procesos que deben ser descriptos como de "ensamblaje". Los productos que arman están destinados al mercado interno en su totalidad, hecho que destaca el desplazamiento de empresas desde otro lado dado el lento (o nulo) crecimiento de la demanda local en los últimos años; las empresas no exportan ni tienen incentivos especiales para hacerlo, debido a que ya tienen el beneficio del IVA, que es uno de los principales mecanismos para impulsar las ventas al exterior. El sistema de promoción mismo, en consecuencia, tiende a trabar las posibilidades potenciales de crecer trabajando para el mercado mundial desde las instalaciones radicadas en esas provincias.

CEPAL señala, asimismo, que la propiedad de la casi totalidad de esas empresas es "extraprovincial". Su radicación demanda un grupo de gerentes locales —normalmente atraídos desde otros lugares del país— pero no una "burguesía" provincial; además de social, ese fenómeno agrega una consecuencia económica: el "excedente" generado por las empresas puede desplazarse hacia otros lugares del país. No hay ninguna razón para que la instalación de empresas provoque un proceso de crecimiento autosostenido; ni la articulación productiva de las empresas con el medio se ha logrado ni hay

motivos para que el excedente se invierta en el lugar. Lo más probable es que, terminada la promoción, las empresas instaladas en esas provincias presionen para que ella continúe con el argumento de que, de lo contrario, se irían de la zona. El periodismo popularizó esa imagen con el nombre de "plantas con rueditas", para destacar la posibilidad de movimientos continuos de esos establecimientos hacia las zonas que resulten, sucesivamente, promocionadas.

La extensión del período de promoción fue decidida en 1983, poco antes del cambio de gobierno, pero hay indicios de nuevos reclamos de los beneficiarios para el futuro. La Unión de las Industrias Riojanas, por ejemplo, plantea que quince años de promoción "es poco tiempo" y se deben buscar la manera de que los beneficios "no se acaben". Ellos dicen que sólo los primeros diez años "son atractivos" y que los beneficios compensan "enormes desventajas" de localización (reportaje en suplemento especial de *Ámbito Financiero*, 11-6-87).

Los estudios señalados no permiten suponer que las desventajas de localización sean tan grandes como se afirma. El salario de la mano de obra riojana es apenas el 61% del valor nacional (CEPAL, 1986), aunque no hay razones para suponer que su productividad real sea muy inferior. Los costos de transporte sólo son elevados para productos cuya relación precio-volumen sea muy baja y, en general, no exceden el 4 a 5% del valor final. En consecuencia, la desgravación del IVA por sí sola superaría la diferencia de costos y el resto ofrecería ganancias extraordinarias a quienes se acogen a sus beneficios. Un estudio reciente (Artana y otros, 1986) supone que los empresarios pueden recuperar su inversión en un año aún cuando el proyecto en sí mismo tenga rentabilidad cero; es decir que existen posibilidades de una tasa de retorno superior al 100% en el primer año para proyectos que no ofrezcan ningún otro beneficio aparte del derivado de la mudanza respecto a la operación actual.

A pesar de estas consecuencias, el régimen es objeto de una intensa discusión, que da una idea de los intereses creados así como de los diferentes puntos de vista de los actores involucrados. Un fenómeno complejo que requiere un detalle de la posición de los agentes económicos y sociales en estos últimos años.

V. Instituciones y actores sociales ante la promoción

La discusión sobre el régimen es tan actual que está en plena efervescencia mientras escribimos este texto. Por esa razón, sólo puede hacerse de manera muy tentativa, tratando de abstraer los actores a grupos muy generales y dejando para la última parte una discusión de sus posibles soluciones futuras. En esta sección resumiremos a los principales actores en la siguiente forma: el Congreso, considerado como la mejor representación de las posiciones de los partidos políticos (puesto que éstos, directamente, sólo hacen escasas menciones al tema); el Poder Ejecutivo Nacional, como responsable de la política argentina y sólo mencionando algunas contradic-

ciones en su seno derivadas de la distinta óptica de cada funcionario (aunque ellas pueden ser decisivas en el futuro); los gobiernos provinciales, como representantes del interés específico de las zonas promovidas, a los que se suman —como se puede ver todos los días— los grupos locales de empresarios, sindicalistas y otros. Por eso, se trata, por separado, la actitud de los empresarios y la de los dirigentes sindicales, aunque en los dos casos la información sobre sus respuestas se limita al presente y carece de la profundidad y amplitud de los temas anteriores; esto no se debe a una opción del estudio sino a la escasa importancia formal que le otorgan en sus declaraciones los referidos actores a los temas que hacen al desarrollo industrial a largo plazo y que obligan a trabajar sobre la base de inferencias y reacciones coyunturales.

1 El Congreso

A partir de 1984 el Parlamento discutió, cada año, el cupo fiscal destinado a la promoción de estas provincias e insistió en un aumento sobre el valor definido previamente por el Poder Ejecutivo Nacional. El Senado, especialmente, donde las provincias más pobres y pequeñas tienen una representación más que proporcional, y donde la oposición política es mayoritaria, fue el escenario de una batalla continua en torno del tema. La mayoría del Senado exigió, como una de las condiciones para aprobar cada presupuesto anual, que se incrementara el cupo fiscal destinado a la promoción de esas cuatro provincias; las acentuadas discusiones en torno de este tema, especialmente en los años 1986 y 1987, terminaron en la victoria de la oposición con el aumento del cupo nominal. La idea de que esa promoción corresponde a una especie de derecho histórico de las regiones atrasadas de la Nación generó un enfrentamiento en la Cámara de Diputados al aprobarse definitivamente las modificaciones efectuadas por el Senado; la opinión del diputado informante por la mayoría, en el sentido de que esos cupos debían ser eliminados —aun cuando transaba en esta coyuntura particular—, motivó que se retiraran del recinto de sesiones los representantes de las cuatro provincias en cuestión (*La Nación*, 13-7-87).

La posición de la mayoría opositora en el Senado fue apoyada en diversas ocasiones por representantes del partido gobernante; varios de ellos combinan su acción política con su perspectiva local y consideran necesario incrementar la promoción a sus respectivas regiones. Ya en 1984, a poco menos de un año de iniciado el nuevo gobierno, cinco senadores del partido oficial, representantes de provincias de la región patagónica, propusieron "suprimir" el cupo fiscal previsto en la Ley 21.608 por considerarlo un "freno arbitrario" a los proyectos empresarios (*Ámbito Financiero*, 4-9-84). En general, podría decirse que el Congreso, como expresión colectiva, prestó poca atención a los costos presupuestarios derivados de la promoción —así como de otras políticas semejantes— y tendió a insistir, al igual que en anteriores períodos democráticos, en el máximo de apoyo a dichos objetivos sin analizar su relación con las erogaciones generadas por su aplicación.

2. El Poder Ejecutivo

El gobierno democrático mostró una actitud cambiante a lo largo del tiempo. En su primer año tendió a ser generoso con los proyectos de este tipo e, incluso, aprobó el decreto que extendía beneficios a Formosa y sancionó la ley de promoción para La Pampa; más tarde, a medida que la batalla contra el déficit fiscal se hizo más intensa (especialmente luego del Plan Austral) tendió a buscar los medios para reducir un costo creciente sobre el que perdía control debido a los mecanismos de decisión adoptados.

El combate se endureció en 1986 a medida que se acumulaban las pruebas sobre los costos y consecuencias del régimen. En octubre de ese año, el Secretario de Industria, R. Lavagna, explicó públicamente que la Secretaría a su cargo "no controla ni tiene siquiera autoridad para exigir información a las provincias (promocionadas)" aunque, estimó, "las serias distorsiones comprobadas en la aplicación de (esos) regímenes no deben llevar a descalificar su instrumentación como una genuina herramienta de crecimiento económico" (*La Nación*, 1-10-86). Para ese entonces, un informe del FMI y un estudio de la DGI estaban exhibiendo algunos problemas sustantivos en el proceso.

El informe del FMI (1986) enfatiza la "naturaleza perversa" del régimen de incentivos fiscales y su crecimiento "explosivo" en los últimos años. Adelantando las necesarias "reservas" derivadas de la "precaria base estadística" disponible, el organismo internacional estima que el costo fiscal de la promoción a las cuatro provincias había saltado del 0,1% del PBI en 1982 al 0,8% en 1985 y a nada menos que el 1,3% en 1986. Esta última cifra es la estimada para 1987 por el Secretario de Hacienda, quien la comparó con el déficit fiscal previsto para este año, que asciende al 3%, como forma de destacar su importancia (Brodersohn en *Prensa Económica*, junio de 1987). Aparte del costo fiscal de la promoción en las cuatro provincias está el derivado de la aplicación de la Ley 21.608 —y hasta la 20.560— debido a sus efectos propagados a lo largo del tiempo, que ascienden a otro 1,3% del PBI según el FMI; es decir que el valor total de los impuestos devengados pero no cobrados por el gobierno debido a la promoción alcanzó en 1986 el 2,3% del PBI y alrededor del 9% de la recaudación nacional por todo concepto.

El FMI estimó que la mitad del subsidio total era generado por la desgravación del IVA, mientras que el impuesto a las ganancias y diferimientos impositivos representaban un 20% adicional cada uno. Además, señala, el subsidio suma desde 1,9 veces hasta 17 veces el capital invertido por los empresarios promovidos, según los casos, convirtiéndose en un instrumento que asegura beneficios aun cuando el proyecto no sea rentable; en consecuencia, tiende a reducir la iniciativa empresarial que se orienta desde la propensión al riesgo a la búsqueda de incentivos asegurados por el subsidio fiscal.

Un estudio de la DGI (1986) realizado casi simultáneamente con el anterior mostró otras facetas del problema. El organismo fiscal fichó 2.014 proyectos promovidos, a nivel nacional y provincial, y registró un total de

1.523 empresas beneficiadas (debido a los proyectos de un mismo propietario); de ese total, sin embargo, comprobó que 567 empresas no figuran en los padrones de la DGI, generando la hipótesis de una elevada evasión fiscal. La DGI encuestó a las empresas promovidas y recibió 576 respuestas —algo más de la mitad de su universo— que le permitieron efectuar ciertas estimaciones adicionales; entre ellas, por ejemplo, que la exención del IVA, por sí sola, representaba el doble del costo salarial del conjunto de empresas analizado y que el costo fiscal en cinco años equivalía al 56% de la inversión en bienes de uso del conjunto. Téngase en cuenta que se trata de una muestra de todas las empresas promovidas e incluye, por lo tanto, a aquéllas que se instalaron dentro de programas sectoriales específicos, así como las que fueron aprobadas con criterios más restrictivos que los aplicados, al parecer, en las cuatro provincias promocionadas a partir de 1979.

La problemática del Poder Ejecutivo se agudizó debido a la extensión en el tiempo de los beneficios de promoción. La aprobación de un proyecto implica que la empresa beneficiada no pagará el IVA —y otros impuestos— durante quince años; en consecuencia, los proyectos ya aprobados representan una pesada carga para el Tesoro hasta el año 2003, carga que se extenderá a medida que se continúe con el régimen. Esta multiplicación en el tiempo significa que cada cien australes de costo fiscal asumido en el primer año representan 1.415 australes en el curso de quince años. Se explica, así, que un grupo de investigadores (Artana y otros, 1986) haya estimado que los proyectos aprobados, solamente para San Luis y sólo en 1984, representen el 4,1% del PBI en subsidios acumulados a lo largo de su vigencia. Naturalmente, este efecto se reduciría en la medida en que el subsidio incrementa la capacidad productiva nacional y, por lo tanto, el PBI a lo largo del tiempo; inversamente, resulta pernicioso si sólo sirve para trasladar industrias de una región del país a otra. En este último caso el beneficio de la zona favorecida equivale a una transferencia de ingresos desde el resto de la economía nacional a través del sistema impositivo, pero no incrementa la riqueza del conjunto (y hasta puede reducirla).

Un aspecto importante de estos análisis reside, precisamente, en que el Tesoro Nacional deja de percibir recursos coparticipados, es decir, aquéllos que parcialmente se redistribuyen con los gobiernos provinciales; en consecuencia, las exenciones impositivas que reciben algunas provincias favorecidas se transforman en una reducción de ingresos impositivos de los fondos coparticipados para las demás. En el mismo estudio citado (Artana y otros, 1986) se estima que por cada cien australes de subsidios a un proyecto de promoción en alguna de las provincias favorecidas, el Tesoro Nacional deja de percibir 44 australes y el gobierno de la Provincia de Buenos Aires, por ejemplo, 9,80 australes, correspondiéndoles a las otras provincias una pérdida proporcional a su participación.

3 Las provincias beneficiadas

La mención anterior permite dividir a las provincias entre las cuatro beneficiadas especialmente y el resto en la medida en que el sistema genera una apreciable transferencia de recursos entre ellas. Además, y esto no es menos importante, la posibilidad de las provincias beneficiadas de tomar autónomamente definiciones que generan un gran impacto en su estructura económica y social —aunque sea a costa de otras regiones— es un aspecto tan original del federalismo argentino que despierta una profunda polémica en todo el interior del país en cuanto a la lógica de estar a favor o en contra del régimen.

La discusión actual muestra a las cuatro provincias enfrentando abiertamente la posición del gobierno nacional en cuanto tiende a recortar la promoción, repitiendo la experiencia del Senado. En octubre de 1986, por ejemplo, las opiniones de Industria, Hacienda y la DGI provocaron la inmediata reacción de los afectados; en pocos días se escucharon airadas réplicas del gobernador de La Rioja, una "intimación formal" del gobierno de San Luis —que consideró algunos de esos comentarios como parte de "una campaña de difamación"— y hasta la calificación de "actitud mal intencionada" por parte del Ministro de Economía de San Juan (ver los diarios nacionales de los dos días 1 a 5 de octubre de 1986).

En respuesta a las críticas, incluso, se realizó un gran acto público, acompañado de una movilización, en La Rioja, con la participación de los cuatro gobernadores de las provincias beneficiarias del régimen y el apoyo de las entidades empresarias locales, así como de las organizaciones sindicales (*La Nación*, 27-11-86). Si bien una parte de la polémica se origina en la distinta posición política de esos gobiernos respecto al nacional, hay un claro elemento de defensa regional que no puede ignorarse en la evaluación de las fuerzas que sostienen o critican al régimen.

La polémica se agudizó, si cabe, ante las evidencias de que el régimen, además de sus fallas formales, daba lugar a abusos en su concreción. La mención de la DGI a las 567 empresas que no figuraban en sus padrones no dio lugar, al parecer, a estudios detallados que desmintieran esa verificación; en cambio, hubo acusaciones más directas y contundentes sobre las fallas del régimen. Ya en 1985 el Ministro de Economía de Mendoza —una provincia que se siente afectada por la promoción que beneficia a sus vecinos— denunció que en San Juan y San Luis "no se cumple la ley" y que habría simples depósitos dependientes de plantas productivas que operan en otro lado pero se benefician mediante el recurso de fijar su domicilio en dichas provincias (*La Prensa*, 18-11-85). El propio Secretario de Industria reconoció, un año más tarde, que algunas irregularidades "eran bien evidentes y recordó los supuestos centros de asistencia metalúrgica cuya inexistencia era bien evidente" (*La Nación*, 1-10-86).

En 1987, por fin, se detuvo a un grupo de personas en San Luis que negociaba permisos de promoción; de acuerdo a la información periodística, el grupo cobraba alrededor de 25.000 dólares para otorgar la promoción mediante el expediente de "lavar" un decreto ya firmado y colocarle el nom-

bre del nuevo beneficiario (*La Nación*, 13-6-87). Unos meses antes de este hecho la Unión Industrial de La Rioja, juntamente con la CGT provincial, había publicado una solicitada criticando el documento del FMI (*Ámbito Financiero*, 23-5-86); en él decían que "no estaba probada" la evasión fiscal y que, más aún, en caso de que ella existiera "era culpa de las autoridades". La defensa irrestricta de los mecanismos de la ley se había convertido, ya, en un objetivo que permitía esquivar la discusión sobre el carácter y consecuencia del régimen de promoción.

La "permisividad" de los órganos provinciales de aplicación de la ley, sumada a los manejos más o menos fraudulentos de algunos grupos, se veía posibilitada por ciertas argucias que permiten eludir la restricción del cupo fiscal. La Secretaría de Hacienda localizó algunos casos de presentaciones aprobadas por las provincias interesadas cuyo costo fiscal para el año en curso es nulo; de esa manera aprueban más proyectos que los permitidos por el máximo para el año, que se ven beneficiados en los quince años siguientes por el efecto de "arrastre" sumando subsidios a costa del Tesoro (*Clarín*, 20-6-86).

Las provincias dieron tanta importancia al régimen que, para alentar aún más a los empresarios a radicarse localmente, aprobaron exenciones impositivas locales que se adicionan a las nacionales. El Decreto provincial 2.279/84, de La Rioja, por ejemplo, exime por quince años de todos los tributos provinciales a quienes se radican allí. Esta política no hace más que seguir una estrategia de promoción generalizada y redundante que todas las provincias han estado aplicando por décadas. Lindenboim (1987) menciona que en el período 1958-1973 se encontró "con dos centenares de normas legales en el conjunto de las provincias" debido a que cada jurisdicción sancionó, durante ese lapso, "al menos una ley de promoción industrial"; todas las provincias, dice, ofrecen desgravaciones impositivas, facilidades crediticias, venta o donación posible de tierras y otras ventajas para quienes se localizan en ellas sin analizar demasiado cuáles son las actividades deseables o económicamente ventajosas. En la medida en que esos estímulos son muy similares en todas las áreas y se generalizan a cualquier actividad se anulan entre sí; de hecho, las empresas optan en respuesta a los beneficios de la promoción nacional y acumulan, adicionalmente, las ventajas redundantes ofrecidas por las jurisdicciones en las que se instalan. Debe decirse que esta misma lógica vale también para las municipalidades que ofrecen beneficios impositivos a quienes ya decidieron instalarse localmente por otras razones.

En un estudio con otro objeto realizado en una provincia a fines de la década del setenta, encontramos que la autoridad local había decidido desgravar totalmente a una empresa promocionada por la ley nacional; esta última ya tenía decidido, por una serie de razones, instalarse en esa jurisdicción y solicitaba la exención simplemente porque la legislación provincial le ofrecía la oportunidad. Los responsables locales descubrieron poco después que su generosidad, además de redundante, les saldría costosa pues la instalación de la empresa implicaba erogaciones inevitables en servicios públicos para la población trabajadora (escuelas, comisarias, pavimentos y

servicios urbanos, etc.) que no tenía cómo afrontar. El problema se resolvió cuando la empresa promovida aceptó atender esos gastos como una donación a la comunidad. Es decir que en lugar de pagar impuestos para que se realizaran las obras, las empresa "donó" aquello que pertenecía a la comunidad y, más aún, puede sospecharse que esos gastos se contabilizaron como inversiones desgravadas por el gobierno nacional.

Estas actitudes provinciales, derivadas de la escasez de personal especializado capaz de analizar los costos y beneficios de las opciones que se adoptan, pueden rastrearse en la historia nacional a pesar de los pocos datos disponibles. El más completo en ese sentido es el trabajo de Rosconi y otros (1975) que analiza las consecuencias de las leyes de promoción de la Provincia de Buenos Aires, y que resumimos para facilitar la reflexión sobre la situación actual. Los analistas señalan la "falta de efectividad de las desgravaciones (provinciales) como factor promocional" y observan que las empresas se acogen a los distintos regímenes "a posteriori" de su decisión de invertir. La promoción se transforma, en consecuencia, en un subsidio gracioso que se otorga a los más grandes —porque son más capaces y activos en la solicitud de beneficios— y sin capacidad de modificar la orientación de las inversiones. La desgravación otorgada por la Provincia de Buenos Aires representó entre el 3,7% (1974) y el 5,4% (1970) de su recaudación; el 71,7% de esos fondos se otorgaron a empresas instaladas en el Gran Buenos Aires y se concentraron en las más grandes: el 56% de la desgravación total fue a la rama "material de transporte", compuesta básicamente por las terminales automotrices que se instalaron a partir de 1959. En 1973 el diputado Portero señaló que siete empresas, sobre un total de 214 presentadas a la promoción provincial, habían recibido el 52,9% de los beneficios impositivos; de esas siete empresas, cinco eran automotrices (DSCD, pág. 1417).

La cesión de impuestos deteriora la capacidad administrativa de los gobiernos provinciales sin generar beneficios reales para la economía regional. Los ejemplos actuales confirman que ese fenómeno prosigue en la misma dirección que marca la experiencia anterior. El Ministro de Hacienda de La Rioja reconoció recientemente que "no podemos cobrar impuestos" por cinco o siete años, de manera que los ingresos del Estado no crecen al ritmo del sector privado (*Ámbito Financiero*, 11-6-87), generando déficit de servicios y problemas difíciles de resolver. El Presidente del Banco de La Rioja fue más explícito al señalar que "nos importan muy poco los problemas técnico-financieros mientras no se resuelva la distorsión social" (*idem*). Todo indica que el panorama en las otras provincias promocionadas resulta similar aunque no se dispone de información particularizada al respecto.

4 Los empresarios

La reacción de los empresarios está matizada por la posibilidad de cada sector de acceder a los beneficios del régimen. La importancia del IVA en el total de la desgravación promueve de manera diferencial a cada sector

en función de su valor agregado y del porcentaje de IVA cuando éste es distinto; en las ramas en que no se cobra IVA no se advierte ningún impulso a mudarse dada la inexistencia de beneficios potenciales. En consecuencia, los continuos cambios en la alícuota del IVA terminan afectando sobremanera los beneficios de las empresas promovidas y han llegado a extender presiones de todo tipo sobre la legislación. La incorporación de una rama, o producto, a quienes abonan el IVA provoca, curiosamente, una ventaja para la promoción industrial; lo contrario ocurre cuando ese producto es desgravado del IVA generando complejas discusiones que sólo pueden ser seguidas por los iniciados.

El caso de la industria de galletitas resulta paradigmático de esta situación. Este sector pagaba 5% de IVA y se discutió la posibilidad de elevar la cifra a 18% (la alícuota más generalizada), provocando la reacción diferencial de las empresas que componen el sector: aquéllas que tienen plantas en zonas promocionadas se pronunciaron a favor (porque se benefician del cobro de este impuesto que no traspasan al Tesoro), mientras que las otras expresaron su abierta oposición. La polémica, llevada a cabo por los representantes empresarios ante las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras Legislativas, discutía estimaciones sobre recaudación fiscal en distintas condiciones, así como ventajas y desventajas relativas para cada sector que pueden seguirse en los periódicos de la época (véase, por ejemplo, *Ámbito Financiero*, 12-8-86 y 20-8-86). Finalmente, el Senado aprobó el incremento del 5 al 18% del IVA para las galletitas del tipo "dulces secas", provocando la inmediata reacción de los afectados; al día siguiente, una solicitada firmada por 51 empresas, entre las que figura especialmente Terrabusi, señalaba que ese impuesto afectaba "los ingresos de los sectores poblacionales de menores recursos para los que estos productos son de consumo habitual" y reducía "el consumo con lógicas implicancias productivas y ocupacionales". La solicitada agregaba, finalmente, que se "producirá una grave discriminación en favor de dos empresas: Alimentaria San Luis (Bagley) y Sasetru, que al estar incluidas en régimen de promoción no tributarán el débito fiscal correspondiente" (*La Nación*, 1-11-86).

La historia culminó un par de días después con una resolución de la Secretaría de Comercio (445/86), que resolvió eximir del IVA a varios productos de consumo masivo por varios meses como una forma de "evitar incrementos de precios al consumidor" (*La Nación*, 3-11-86). Entre esos productos figuraban las galletitas, cuyo incremento impositivo se acababa de sancionar. De manera que la batalla en el Congreso quedó modificada en sus resultados por una resolución administrativa del Poder Ejecutivo; una alícuota del IVA que se cobrase o no incidía notablemente sobre los beneficios que podían recibir quienes estaban localizados en lugares promocionados, trastocando las condiciones de la competencia con las empresas que no se habían desplazado hacia esas zonas.

Otro sector particularmente afectado fue el de la industria aceitera, cuya Cámara protestó enérgicamente contra el régimen; su aplicación a empresas aceiteras, señaló, "resulta discriminatoria y lesiva para todo el sector, debido a que la participación de la materia prima en el costo de pro-

ducción es altísima y no está gravada con dicho impuesto", provocando "un privilegio irrazonable, contrario a los principios de justicia distributiva y de racionalidad económica" (solicitada de la Cámara de la Industria Aceitera de la República Argentina, *La Nación*, 3-10-86).

Estas disputas sectoriales, cuyo trazo resulta difícil de seguir por la especificidad de los intereses en juego intervinientes en cada caso, no impidieron que el número de proyectos destinados a las provincias promocionadas creciera de manera continua. Según Artana y otros (1986) los proyectos aprobados en las cuatro provincias fueron 121 en 1983, 677 en 1984 y 570 en 1985; fuentes periodísticas estiman en 600 más los proyectos aprobados en 1986, haciendo un total —desde 1980— de 2.100. Como se vio, el promedio de inversión de cada uno es relativamente bajo, alrededor de un millón de dólares, de acuerdo a los compromisos que se presentan, haciendo suponer que se trata de empresas pequeñas y medianas.

Es probable que tanto el número de proyectos como el monto de la inversión en juego estén sobrevaluados en esas estimaciones que atienden a la cantidad de "aprobaciones" en lugar de seguir el proceso real de instalación. Ya hemos visto más arriba que una parte apreciable de los proyectos "aprobados" no había comenzado a instalarse y que había otros para los que no se disponía de información. En consecuencia, es razonable suponer que el número de proyectos efectivos sea menor que el mencionado y que lo mismo ocurre con la inversión a realizarse.

Además, pese a la carencia de información, todo indica que esos proyectos corresponden a "traslados" de una parte de las instalaciones de empresas grandes, instaladas en los grandes centros urbanos, que a nuevas operaciones. Es curioso que el estudio del CFI (defensor del régimen) mencione explícitamente que no encontró casos de "traslados" aunque reconoce que puede haberlos. El estudio de CEPAL señala que en la mayoría de los casos las empresas instaladas son filiales de otras pero no avanza en el tema. Para superar este vacío de información realizamos una revisión de las Memorias y Balances de las empresas industriales cotizantes en la Bolsa a los efectos de evaluar cuántas de ellas, y por qué, estaban incorporándose al régimen.

Es conveniente señalar que las 153 empresas industriales que cotizan en la Bolsa se encuentran entre las 500 mayores del país y que componen, por lo tanto, una muestra bien representativa de la gran industria local. De estas 153 hay 18 que se acogieron a los beneficios de la Ley 20.560 con proyectos muy grandes, que entran dentro de los estudiados más arriba; además hay 11 que en los últimos años de la década del setenta se ubicaron con plantas industriales en lugares del interior del país debido a los mayores beneficios promocionales para los mismos; y otras 2 que se instalaron en Tierra del Fuego debido a la estrategia del sector electrónico.

Entre las 122 restantes, hemos encontrado 29 empresas que están activamente presentando proyectos en las cuatro provincias mencionadas. Se trata de una cifra relativamente elevada pues implica que ya cerca de la cuarta parte de los potenciales interesados —dejando de lado aquéllos que ya están en otro régimen de promoción— se ha presentado a solicitar los

beneficios correspondientes. Resulta sugestivo que muy pocas de estas empresas mencionen expresamente, en la Memoria para sus accionistas, un programa de incremento de su producción o de su productividad: prácticamente todas se limitan a explicar que lo hacen para beneficiarse de la promoción. Hay sólo dos que programan una diversificación de sus actividades o una expansión; otras, en cambio, abren sus plantas en alguna de aquellas cuatro provincias al tiempo que cierran las que disponen en Buenos Aires o Rosario.

Las 29 empresas tienen 37 proyectos en total —debido a la lógica ya mencionada de subdivisión de planes para que cada uno sea aprobado por la autoridad de aplicación—, 30 de los cuales están previstos en San Luis. El capital de las sociedades que se forman para la nueva radicación —que debe ser un ente jurídicamente distinto para que se aprovechen al máximo los beneficios de la promoción— oscila entre un mínimo de 100 australes en un caso hasta un máximo muy particular de 840.000 australes, aunque la generalidad de las presentaciones exhibe valores de 3.000, 10.000 ó 20.000 australes; la inversión, por supuesto, es superior, pero lo que interesa mostrar consiste en que la sociedad misma que se organiza tiene escasa responsabilidad en cuanto a capital propio desde su mismo inicio, como una forma de reducir aún más los costos de organización y la responsabilidad social futura.

La generalización de los resultados de esta muestra al universo de las mayores empresas industriales del país permitiría decir que son ellas las que se están beneficiando de este régimen de promoción, trasladando parte de sus instalaciones a las provincias beneficiadas. Las empresas "con rueditas" no son sólo pequeños establecimientos que especulan con la oportunidad, como tiende a sugerir el monto promedio de inversión, sino las sociedades más grandes que se ven forzadas a adaptarse a las políticas de coyuntura y encuentran, en ese camino, formas de obtener beneficios que se contradicen con las expectativas de un verdadero desarrollo industrial.

El último indicador sobre la situación está dado por la escasa respuesta empresarial al Decreto 261, de febrero de 1985. Este instrumento legal buscó alguna forma de compensación para el resto del país frente a los beneficios concedidos a las cuatro provincias privilegiadas, y extendió a la mayor parte de la superficie del interior nacional las ventajas máximas posibles concedidas por la Ley 21.608. El decreto, sin embargo, condicionó esa posibilidad a la instalación de una "nueva unidad productiva o ampliación de la existente en la que el total del equipamiento sea nuevo, sin uso"; se admitía la utilización de equipos usados "en casos excepcionales", cuando "las circunstancias del proyecto lo hagan decididamente aconsejable" o cuando se trate de equipos importados que entren por primera vez en el país y constituyan "un avance tecnológico significativo". La escasa respuesta que tuvo, al parecer, este decreto, por comparación a la verdadera avalancha de proyectos a radicarse en las provincias promocionadas, revela que la diferente permisividad concedida a unos y otros se convirtió en un factor esencial de las respuestas empresarias.

5 Los sindicalistas

La reacción de los dirigentes sindicales a las leyes de promoción no ofrece caracteres bien definidos. En general, ellos han apoyado todas esas leyes firmemente en la medida en que consideran la industria como una fuente de empleos que constituye, al parecer, uno de sus objetivos básicos. En diferentes períodos, dentro del lapso analizado, el sindicalismo defendió a la empresa "nacional" contra la "extranjera" como parte de sus posiciones políticas, pero sin que eso llevara a un enfrentamiento real y abierto con las filiales de compañías multinacionales más allá de ciertos casos puntuales; en todo caso, interesa destacar que esa actitud lo llevó a defender las leyes de promoción en la medida en que éstas protegieran especialmente a las empresas nacionales.

El objetivo del incremento de la oferta de empleo está presente en todo el período y se mantiene independientemente del costo que se asigne a las políticas al respecto. Además, el sindicalismo ha defendido en términos generales la promoción del interior por la misma razón; en su perspectiva, la creación de empleos en zonas rezagadas del país resulta buena en sí misma y debe ser apoyada.

En las particulares condiciones de la evolución económico-social argentina en las últimas décadas, esa defensa irrestricta del empleo no se combinó casi nunca con una preocupación por sus costos o por los efectos sobre la productividad del trabajo como ocurrió en otros países. Las causas son múltiples y exceden el ámbito de este estudio, pero el hecho es que el sindicalismo ha defendido el empleo como primera prioridad frente a cualquier otra consideración al respecto. La historia de este fenómeno podría remontarse hasta 1954, año en que el gobierno peronista apoyó a la CGE (la por entonces poderosa Confederación General Económica dirigida por J. Gelbard) para llevar adelante el Congreso de la Productividad. La reacción sindical fue negativa aunque se mantuvo en relativo silencio debido a la dependencia a la que se veían sometidos respecto al gobierno y su líder indiscutido, el general Perón; los escarceos en torno de ese Congreso, convocado debido a la preocupación empresarial y gubernamental por llevar adelante medidas de productividad contra la presión sindical, ofrece los primeros elementos de una larga historia que continuó en las décadas siguientes bajo distintas circunstancias políticas.

Esta preocupación por el empleo ha llevado al sindicalismo a adoptar algunas actitudes realmente curiosas. En diciembre de 1984, por ejemplo, frente a una ola de despidos que generó gran preocupación social, el gobierno estableció, por decreto, un sistema de protección para los desocupados consistente en el pago del 70% del salario mínimo, por un lapso de seis meses, a los que agregó la permanencia de los beneficios de asignaciones familiares y protección social que tenía el afectado en su empleo anterior (*La Nación*, 27-12-84). Ese mismo día, el secretario de la CGT firmó un comunicado señalando que la medida "tiende a adormecer al pueblo", que se trata de una "limosna" y que los trabajadores "quieren ejercer su derecho al trabajo"; José Rodríguez, secretario general del SMATA, por su

parte, afirmó que lo que se debe hacer "es crear puestos de trabajo y no seguros de desempleo" (*idem*). Es cierto que estas respuestas se originaban, en parte, en la oposición política de los dirigentes sindicales al gobierno, pero no dejan de exhibir su posición genérica en defensa de la creación de empleos aun contra un esbozo de seguro de desocupación que en otros países fue objetivo de intensas demandas de parte de los trabajadores.¹²

Con estos antecedentes no es de extrañar que la discusión reciente en torno de la promoción industrial haya tendido a privilegiar el incremento del empleo y, más aún, que fuera acompañada de silencios y contradicciones. El sindicalismo de las cuatro provincias promocionadas, por ejemplo, ha apoyado enfáticamente esa política, en colaboración constante con los gobiernos locales —que son peronistas y opositores al gobierno nacional— mientras criticaba la estrategia económica en general. El sindicalismo de orden nacional, en cambio, apoyaba la promoción mientras reclamaba por el cierre de fábricas en los grandes centros industriales provocado específicamente por el desplazamiento de éstas hacia las regiones beneficiadas; es decir que el cierre de la planta existente era visto como una consecuencia de la supuesta política recesiva del gobierno nacional —ignorando el efecto de las leyes promocionales— mientras que el emplazamiento de esa misma empresa en alguna provincia favorecida era considerado un éxito de la estrategia local lograda por la lucha de la población, disimulando que su origen se basa en leyes del vilipendiado gobierno militar. Es evidente que este tipo de discurso sólo puede tener sentido en el corto plazo y dentro de una batalla política de tono coyuntural aunque afecta la discusión efectiva sobre los lineamientos de una estrategia de largo plazo para el desarrollo industrial en particular —y económico en general— con efectos redistributivos y equilibradores en términos geográficos.

VI. Balance y perspectivas

El relato que hemos presentado ofrece ya una serie de conclusiones sobre las acciones y reacciones de los actores sociales frente a la política de promoción industrial. Corresponde ahora ensayar una síntesis global que tenga en cuenta dos aspectos concatenados. En primer lugar, que los actores se mueven dentro de un ámbito global que, para cada uno de ellos, aparece como un dato externo; es decir que sus respuestas y actitudes tienen siempre un componente "reactivo" independientemente de la importancia que puedan tener sus propias decisiones en el cambio de ese mismo marco global. Se trata en cierta manera de un proceso de aprendizaje en el cual cada uno de los actores reacciona frente a una situación que le aparece como un dato externo y que, en el mediano plazo, tiende a consolidar o cambiar ese marco de referencia. Eso permite comprender que la racionalidad individual de cada actor pueda entrar en contradicción con cierta racionalidad colectiva supuesta desde una reflexión externa. No se puede esperar que los actores se comporten como el observador cree que es lo mejor para todos; sólo a través de un juego de ensayo y error —en el que no

puede ni debe excluirse la acción de los sujetos conscientes no comprometidos con las partes— puede esperarse un reacomodo de las decisiones de cada uno de los miembros.

En segundo lugar, y directamente deducible de lo anterior, no debe olvidarse que los actores cambian de actitud a lo largo del tiempo. Ellos van tomando los datos de la realidad, sea como sea la forma en que la reciban y los criterios que utilicen para captarlos, y se acomodan de una u otra manera al encuadre que construyen para ubicar su acción. Ese aprendizaje no siempre lleva a resultados positivos desde una perspectiva del desarrollo; más aún, nada garantiza que el juego espontáneo de todos los actores lleve a una situación mejor que la existente en determinado momento. La experiencia que relatamos en las páginas anteriores tiende a confirmar lo contrario; se ha visto que el proceso de aprendizaje de cada actor puede orientarlo a buscar un óptimo sectorial contradictorio con los requerimientos del conjunto social. Pero tampoco esa situación puede convertirse en una negativa absoluta; los procesos no se detienen y su evolución puede llevar a una situación en la que broten nuevos requerimientos de distinto signo. Con el objeto de ubicar esos fenómenos en una perspectiva concreta es que intentaremos trazar el balance de lo ocurrido en los últimos años antes de imaginar algunas perspectivas posibles para el futuro mediato.

1 La fuerza del *statu quo*

El aprendizaje de los actores locales frente a las consecuencias de las sucesivas leyes de promoción industrial no parece haber llevado, hasta ahora, a una coyuntura favorable en el sentido del desarrollo genuino. En rigor, una de las hipótesis erróneas más sostenidas a lo largo de estas décadas —aunque no siempre explicitada abiertamente— consiste en creer que el desarrollo industrial es un proceso espontáneo una vez que, por alguna razón, se inicia. Esta imagen, que se contradice con la experiencia local, y cuya validez teórica es discutible, ha servido, sin embargo, para sostener políticas que se agotaban sin rendir los frutos esperados. La evolución industrial del país tendió a generar trabas a su propia continuación a medida que los sectores que se instalaban tendían a defender su presencia, y beneficios, mediante la propuesta de políticas de tipo defensivo que imponían el *statu quo*. El ejemplo de la rama automotriz, que una vez instalada se pronunció en contra del ingreso de nuevas empresas y de la apertura externa mientras vendía a precios elevados en un mercado interno protegido, es sólo un caso entre muchos de contraste con las esperanzas de quienes pretenden estimular el desarrollo con un cierto empuje inicial independiente de sus características y particularidades.

Este tipo de promoción genera costos presentes y futuros. Los primeros se destinan a incentivar —como vimos, con gran generosidad— la implantación de empresas industriales en ramas, o zonas geográficas, deseadas; los segundos se originan en la necesidad de mantener esas empresas en marcha una vez instaladas mientras se busca otra solución

para los problemas del desarrollo. Más aún: los costos de la promoción original pueden ser adoptados voluntariamente pero los costos futuros, por definición, tenderán a ser compulsivos como consecuencia de las demandas de los intereses creados por aquella. Este tipo de fenómeno se fortalece en la medida en que los actores sociales descubren, a través de su experiencia, que el sistema resulta ventajoso para ellos, como ocurrió en buena medida en el proceso que relatamos y cuyos principales elementos conviene resumir.

Los empresarios buscan, lógicamente, la maximización de sus beneficios. La teoría supone que, en esa búsqueda, irán optando por aquellas alternativas que benefician al desarrollo global de una sociedad; la experiencia argentina sugiere que la definición de ese marco de referencia no sólo no es fácil sino que puede llegar a generar comportamientos perversos. Durante las últimas décadas los empresarios locales aprendieron a extraer beneficios del sector público sin tener obligaciones reales en contrapartida; todo indica que las exigencias fueron mínimas y que ni siquiera se verificaron en la mayoría de los casos. En consecuencia, la conducta adaptativa de los empresarios tendió a generar demandas de subsidios que se acumulan con escaso efecto en lo que respecta al desarrollo. Esta afirmación general no debe ignorar las importantes diferencias en el propio seno del sector empresario; hay algunos que utilizaron la promoción para instalar verdaderas implantaciones industriales mientras que otros prefirieron seguir las leyes del menor esfuerzo. Pero, en términos generales, si la experiencia de los últimos años es válida, puede suponerse que a los empresarios les conviene más —coyunturalmente— pedir subsidios justificados con el argumento de la promoción que aceptar algún otro mecanismo más exigente y positivo de desarrollo.

Los dirigentes sindicales muestran una preferencia por defender el empleo como criterio prioritario; su actitud satisface una demanda de sus afiliados y, al mismo tiempo, fortalece su propio poder institucional. La experiencia de los últimos años les ha enseñado que en el sistema económico local los subsidios son muchos, explícitos o implícitos; en consecuencia, no trepidan en defender la distribución de subsidios. La teoría económica supone que en la puja entre sindicalistas y empresarios, los últimos deben recurrir a la mecanización y mejora de la productividad para recortar el poder de los primeros, de manera que el resultado sea, finalmente, positivo para la comunidad. Pero, en el caso de la promoción, ambos pueden estar de acuerdo en un sistema de subsidios a los empresarios que, al incrementar el empleo, favorece los objetivos de los dirigentes sindicales. En ese marco de referencia ninguno de los dos tendría interés inmediato en romper el *statu quo* como parece haber ocurrido en los últimos años.

Los dirigentes de los principales partidos políticos no parecen haber captado toda esta problemática a juzgar por la experiencia de los últimos lustros. En parte, ese resultado puede deberse a la escasa posibilidad de aprendizaje desde el gobierno que tuvieron debido a la extensa presencia de gobiernos militares en el período; los largos períodos de prohibición de las actividades políticas disminuyeron las posibilidades de selección de diri-

gentes capaces e informados en número suficiente y ubicados en posiciones estratégicas.

A partir de 1983 se nota un cambio profundo en este sentido que puede dar sus frutos en un período relativamente breve a medida que el sistema democrático se consolide. La experiencia de algunas discusiones en el Congreso en los últimos años, aunque no relacionadas con leyes de promoción industrial, tiende a sugerir un panorama diferente del verificado en los casos observados en este estudio; en ocasiones anteriores, un Congreso recién elegido, luego de un período de gobierno militar, se apresuraba a votar disposiciones sugeridas por el Poder Ejecutivo a partir de urgencias políticas y sociales que permitían disimular los costos y falencias de esos programas. Ahora, en cambio, comienzan a surgir ciertos signos diferentes que abren nuevas expectativas para el futuro; el empate relativo de poder político en el Congreso, donde ningún partido tiene mayoría suficiente para imponer su posición, es un hecho inédito que ofrece la posibilidad de una discusión diferente.

El problema más grave, sin embargo, reside en las falencias del sector público. El aparato de funcionarios del Estado, de la administración en general, no parece haber acumulado la experiencia necesaria para un balance de lo ocurrido en este tema en las últimas décadas. La escasa información disponible permite sugerir que el Estado se convirtió en un sujeto pasivo de un mecanismo que lo desbordó; pese a que cumplió un rol decisivo en el otorgamiento de subsidios, el sector público evidencia graves fallas en lo que respecta al control y verificación de las operaciones correspondientes. La experiencia de la aprobación de los proyectos, así como la misma carencia de informaciones estadísticas y de seguimientos de las actividades promovidas, señala que el Estado no ha cumplido con sus obligaciones con la sociedad. Un actor fundamental como éste no parece haber "aprendido" y, peor aún, tendió a "perder" su propia memoria institucional en la medida en que no se estructuró un sistema de informaciones adecuadas ni un cuerpo de funcionarios capaces de orientar las tareas y promover las correcciones necesarias.

Esa falta de capacidad del sector público se ha visto reforzada, cuando no directamente provocada, por las sucesivas crisis políticas, los cambios de orientación de gobiernos sucesivos, el lanzamiento de medidas contradictorias y, finalmente, las estrategias de desarticulación del aparato técnico-administrativo del Estado. Ya fuera por causas de persecución política a los funcionarios, por razones ideológicas basadas en la conveniencia de achicar el Estado, o por motivos de restricción presupuestaria, las decisiones de diferentes administraciones fueron mellando la capacidad operativo-funcional del Estado que resintió severamente sus posibilidades de liderar un proceso de crecimiento como el planteado a partir de las políticas de promoción industrial. La carencia de un órgano público estable y eficiente dejar lugar a la presión desnuda de los intereses sectoriales y permite la distorsión de los objetivos planteados en la legislación —o en el debate político— a favor de quienes tienen mayor capacidad de gestión.

Es por eso que se generan dos visiones diferentes de los resultados de

la promoción. Visto desde el sector público, ella se constituyó en un sistema de reparto masivo de subsidios de los que no se conocen la magnitud, los resultados obtenidos ni los beneficiarios. Visto desde el sector privado, en cambio, esos subsidios representaron beneficios considerables que muchos prefieren mantener en la oscuridad a sabiendas de que los recibieron sin contrapartida alguna en cuanto al incremento de bienes para la comunidad. Es decir que las falencias del sector público son la explicación central de los beneficios privados sin responsabilidad; el juego es de suma cero, pero algunos ganan en el mismo.

En el caso de los gobiernos provinciales, finalmente, se combinan dos aspectos convergentes en el sentido de mantener el *statu quo*. Por un lado, esos gobiernos reciben beneficios para sus provincias que son pagados con fondos del Tesoro Nacional; ellos, por lo tanto, promueven la continuación del sistema más allá del monto de los subsidios que éste represente —y que puede ser equivalente al ingreso bruto de alguna de esas regiones— porque reciben beneficios sin costos presentes ni futuros. Por otra parte, esas administraciones se caracterizan por su debilidad organizativa y técnica; la escasez de profesionales y directivos capacitados y eficientes, formados en una carrera en el sector público, posibilita que el control de los proyectos resulte mínimo cuando no inexistente. En algunos casos, incluso, se facilita la corrupción como se mencionó en el desarrollo de la exposición.

En definitiva, la actual relación de fuerzas entre los distintos actores sociales que señalamos explica que se tienda a mantener un sistema que favorece más el otorgamiento de subsidios que el desarrollo industrial. Los principales actores, entre los que incluimos los representantes de los empresarios, de los asalariados, de los partidos políticos, así como los responsables del gobierno y la tecnocracia burocrática, exhiben escasa predisposición —o capacidad organizativa— para plantear un proceso de innovación en este sentido. Es importante insistir en que no se trata de una imposibilidad absoluta; ya se mencionó más arriba que los actores cambian de posiciones y objetivos a lo largo del proceso y puede haber nuevas relaciones de futuro. Es más: parece más posible que las actitudes cambien que la hipótesis de que se mantengan. Pero esta afirmación implica consecuencias sobre la salida de un tiempo de crisis que se debe explotar en sus elementos antes de intentar un esbozo de las posibilidades futuras.

En la década del treinta, Keynes planteó que la economía capitalista podía permanecer inmersa en una crisis por tiempo indefinido dado que no había razones para suponer una capacidad espontánea de respuesta en sentido positivo una vez que comenzaba a imperar la inercia del estancamiento. En este ensayo avanzamos en la misma dirección señalando la hipótesis de que los principales actores sociales pueden coincidir en políticas que no modifiquen una situación crítica por un lapso relativamente prolongado; la visión de sus intereses, mediatizada por una historia particular, puede llevarlos a defender posiciones perversas tanto para el largo plazo como para los intereses del conjunto social.

No estamos suponiendo que siempre ocurra esta situación. Simplemente que ella puede ocurrir. En determinadas ocasiones, a partir de

determinadas experiencias, los actores principales pueden preferir soluciones coyunturales menos convenientes para una salida a largo plazo. Pero siempre permanece latente una demanda de la sociedad en su conjunto que, de una u otra manera, debería modificar el *statu quo*. Ese es el punto que exploraremos en la sección siguiente en que finaliza este ensayo.

2 Explorando perspectivas

El análisis anterior ilumina ciertos aspectos de las condiciones en que se van consolidando políticas económicas y sociales; conviene ahora explorar los motivos que podrían provocar cambios de decisión, nuevos impulsos para el proceso, condiciones para políticas innovativas y de efectos positivos. Como se trata de una exploración intelectual, trataremos de dibujar las posibilidades de distintos aspectos concatenados para, luego, cerrar con una visión de conjunto.

El primer aspecto objetivo de la cuestión es la demanda por el desarrollo latente en toda la sociedad. La convicción de que el desarrollo es conveniente y necesario surge desde distintos ámbitos y actúa como una fuerza real a través de diferentes actores y mediaciones. El impulso puede surgir por distintas vías pero puede y debe tener efecto. Y, más aún, en la medida en que se aprecie que el sistema actual no satisface los objetivos deseados, cabe esperar que se impongan las fuerzas promotoras de un cambio. Este es un elemento concreto y predecible, que actuará a partir de distintos sujetos sociales pero que puede suponerse si se conviene que la demanda por el desarrollo existe y está en contradicción con el estancamiento relativo actual.

El segundo aspecto objetivo de la cuestión radica en el costo creciente del sistema de promoción actual. Se ha señalado oportunamente que las desgravaciones se extienden por un período de hasta quince años y que los efectos se van acumulando, año a año, a medida que se aprueban nuevos proyectos. Estas desgravaciones imponen una poderosa restricción a la capacidad del Tesoro de recaudar fondos y, por lo tanto, a las posibilidades del gasto público que está llegando a un mínimo en los últimos años. En consecuencia, la presión por captar recursos destinados al presupuesto nacional será un factor predominante de la discusión sobre el régimen de promoción y las desgravaciones que son su consecuencia. Más arriba se reseñaron algunas posiciones al respecto que podrían resumirse en dos polos opuestos: hay quienes quieren mantener el sistema de subsidios —porque suponen que los favorece— y quienes quieren suprimirlo —porque otorgan prioridad a los problemas de la recaudación—. Sospechamos que va a ganar posiciones la segunda posición debido, simplemente, a la imposibilidad de mantener un sistema de desgravaciones de esta magnitud a lo largo del tiempo; parafraseando un comentario conocido, el Tesoro puede subsidiar a pocos todo el tiempo o a muchos por poco tiempo, pero no puede subsidiar a todos todo el tiempo.

Esta problemática plantea la posibilidad de una solución técnica que no

podemos tratar en detalle en este texto pero que no debe perderse de vista. La imposibilidad de seguir desgravando recursos que el Tesoro necesita debería llevar a una política de aliento al desarrollo industrial genuino que no se base en el otorgamiento de subsidios; se puede imaginar un sistema que reduzca la incertidumbre empresarial para el futuro, sumado a otros incentivos no monetarios, que impulse el crecimiento productivo sin costo inmediato para el erario. Esa solución, que requiere un esfuerzo técnico e imaginativo, permitiría satisfacer las demandas de las dos grandes tendencias actuales al mismo tiempo. Se trata, por supuesto, de una hipótesis que se verificará o no en la práctica aunque posible en el marco de las restricciones existentes.

Hemos señalado, también, que los problemas derivados de la escasez de recursos tributarios fortalecerán la conciencia de todos los actores en torno de los costos de sistemas que no ofrezcan un retorno global adecuado en términos de crecimiento económico. Ese fenómeno se notará en forma creciente en el ámbito de los políticos y con mayor fuerza a medida que tengan mayores responsabilidades de gobierno. Las discusiones más recientes en el Congreso en torno de cualquier aspecto relacionado con los gastos e ingresos del sector público exhiben un cuidado y detalle que registra escasos antecedentes en las últimas décadas. Se trata de un proceso largo y difícil pero en el que ya se pueden señalar elementos claros respecto al futuro. Las crisis siempre modifican la conducta de los hombres.

Los cambios en el mapa político argentino que se concretaron en 1987 ofrecen también aspectos curiosos respecto a los efectos posibles en este tema que merecen un comentario especial a modo de ejemplo. Desde diciembre de 1983 a diciembre de 1987 las cuatro provincias promocionadas tenían gobiernos peronistas mientras que buena parte de las restantes —sobre todo las más grandes— estaban bajo administración radical. En consecuencia, todo intento de modificar las leyes de promoción regional acarrearía una protesta inmediata de parte del peronismo que las veía como una agresión del partido gobernante en el orden nacional. El fenómeno se repetía en lo que respecta a la coparticipación federal; parte de los impuestos desgravados corresponden a fondos que la Nación reparte entre todas las provincias de manera que el beneficio recibido por las privilegiadas era pagado, en parte, por las otras. En las condiciones políticas de esos cuatro años ese proceso podría sintetizarse diciendo que el beneficio recibido por algunas provincias peronistas era pagado por otras administraciones radicales —aunque no sólo, por supuesto—. Después de las elecciones del seis de septiembre de 1987 el panorama cambió abruptamente. La victoria peronista en algunas provincias grandes gobernadas hasta entonces por el radicalismo —Buenos Aires, Mendoza, Entre Ríos especialmente— plantea la discusión en otros términos; a partir de ahora, y por cuatro años, son gobiernos peronistas de distintas provincias los que se enfrentarán por el reparto de fondos escasos y es posible que la discusión adquiera un carácter muy diferente que el observado cuando ella era mediatizada por el distinto color político de beneficiarios y perdedores. Se trata de un ejemplo, aunque significativo, de cómo operan cambios en el mapa político sobre los

criterios de discusión y el proceso de toma de decisiones; los resultados, sin embargo, sólo se apreciarán a lo largo del tiempo.

La evolución de la actitud del sindicalismo es más difícil de precisar porque depende tanto de las tendencias en la relación de fuerzas en su seno como de sus relaciones con el resto del sistema político. Para expresarlo muy esquemáticamente: si en el sindicalismo se fortalecen las tendencias "federalistas", a partir del crecimiento de las regionales que en este momento se benefician de la expansión de sus miembros debido al régimen de promoción, es probable que aparezcan mayores resistencias al cambio. En cambio, si se fortalecen los grupos que representan tradicionalmente a los grandes centros urbanos, afectados por el desplazamiento de empresas hacia las zonas promocionadas, la respuesta será exactamente la contraria. Por otra parte, en la medida en que el sindicalismo nacional está cada vez más influenciado por la presencia de grandes gremios no industriales, la discusión sobre estos temas adquiere un carácter mucho menos dramático que en ocasiones anteriores. Este rápido esbozo permite sugerir que la experiencia pasada de actitudes del sindicalismo no tiene por qué repetirse en el futuro; por el contrario, lo más probable es que cambie tanto por la evolución interna del poder gremial como en respuesta a sus cambiantes relaciones con el resto del sistema socio-político.

Resulta más difícil esperar un cambio en el comportamiento de los empresarios. Una parte apreciable se acostumbró a beneficiarse de los sucesivos regímenes de promoción; un largo proceso de aprendizaje lo lleva, casi espontáneamente, a solicitar más de lo mismo para el futuro. Sin embargo, hay algunos grupos empresarios que se ven afectados por los mecanismos de la promoción —algunos de los cuales se señalaron en el análisis anterior— que pueden abrir el camino para un debate más amplio, y crítico, sobre el tema. Por otra parte, la misma ideología presente en todo el sector empresario, de defensa del mercado y crítica al gasto público, los impulsa a aceptar un régimen que implique menos subsidios "fáciles" aun cuando vaya en contra de su conveniencia inmediata. En otras palabras, si los empresarios pueden no ser los generadores de un régimen distinto, no serían los que opongan mayor oposición a un cambio —con excepción de la actitud de grupos específicos de interés—.

La cuestión principal radica en el aparato tecno-burocrático del sector público. Sin él cuesta imaginar un cambio de régimen con sentido positivo en cuanto al desarrollo. Pero, como se señaló más arriba, su deterioro actual, como cuerpo orgánico capaz de organizar, supervisar y seguir un proceso de cualquier tipo, genera serias dudas sobre el futuro. La reconstrucción de ese aparato exige un período de varios años y no resulta claro que haya comenzado a producirse. Un Estado que no puede evaluar lo que ocurre en la sociedad no puede tomar decisiones adecuadas, salvo que sea movido por el azar. En las condiciones actuales sólo puede imaginarse un régimen de promoción que dependa mínimamente de las decisiones de la tecno-burocracia y que recién en el futuro pueda ser supervisado por ésta a medida que es consolidado como tal.

El repaso de la conducta posible de los actores en el futuro inmediato

abre cuestiones en torno de una u otra alternativa. Es posible que el sistema continúe como hasta ahora por algún tiempo, pero todo indica que encontrará su agotamiento por distintas razones que ya fueron comentadas. Es posible que cambie, y el análisis anterior sirvió para diseñar la conducta esperable de los actores aunque no alcanzó para definir quién comenzaría el proceso. Pero no se trata de dar respuestas sino de construir un marco para el estudio de la innovación política en un período de crisis. Y los elementos aportados sugieren que no hay determinismo obligatorio; sólo una gama de escenarios que se abren y en cuyos contornos se mezclan los datos que organiza el investigador con los deseos del ciudadano, dificultando la separación de unos y otros mientras la sociedad sigue evolucionando.

Notas

¹ Cimillo, y otros (1973) citan referencias respecto a ciertos equipos industriales instalados en esa planta que hablan sido fabricados en 1934, veinte años antes de su radicación en la Argentina, y que se mantuvieron en servicio durante más de una década. En cuanto a la valuación de los mismos, no se pudo disponer de los criterios utilizados, omisión que resulta indicativa de la falta de control administrativo por parte de las autoridades nacionales sobre el valor de la inversión real.

² Dejemos de lado el análisis de la precisión de las cifras disponibles y los derivados de la conversión a una moneda común. El Banco Central estima la inversión en "equipo durable de producción" en magnitudes físicas y los pasa a valores constantes de un año base mientras que las magnitudes de inversión extranjera están contabilizadas en dólares corrientes que se convierten a pesos a los tipos de cambio vigentes. Pero los márgenes de error por esos motivos resultan, con todo, inferiores a los que nos interesa señalar.

³ En 1955 la Argentina no pertenecía al FMI. Por eso el gobierno surgió del golpe militar de setiembre se vio obligado a buscar alguna forma alternativa de negociación de la deuda externa y fue así que surgió la idea de un "club" de organismos acreedores, con estructuras informales, pero firmemente cohesionado, que se denominó Club de París. La institución se mantuvo aunque su finalidad original perdió sentido luego que la Argentina ingresó al FMI; en los años recientes volvió a tener importancia cuando sirvió para reestructurar la deuda externa de algunas naciones no asociadas al FMI, como Polonia, así como para discutir las deudas de las naciones subdesarrolladas con el conjunto de organismos públicos europeos. Se trata, en fin, de una suerte de institución con más de 30 años de existencia virtual que surgió de una idea aparentemente lanzada por la Argentina y que evolucionó más allá de sus objetivos originales.

⁴ Una consultora privada nos mencionó que habían realizado ocho estudios de factibilidad de un mismo proyecto promovido, solicitado cada vez que variaban las principales condiciones de la coyuntura. El proyecto sigue sin concretarse después de más de diez años.

⁵ Capel (1986) considera que los proyectos aprobados tuvieron "escasa significación en términos macroeconómicos": a partir de una comparación del empleo generado por ellos respecto al total ocupado en la industria en 1974 (que arroja 3,2%) y a una comparación de la inversión aprobada con la estimación de la depreciación media anual en todo el sector industrial. El primer criterio deja de lado las enormes diferencias de productividad entre los proyectos puestos en marcha y los tradicionales en el país; es probable que el valor agregado por ellos resulte muy superior, en porcentaje, que el 3,2%

6 mencionado. El segundo criterio deja de lado que la industria argentina permaneció estancada por una década debido a las políticas macroeconómicas aplicadas; en consecuencia, el resultado de esos proyectos representa prácticamente los únicos cambios ocurridos en el sector y, en varios casos, decisivos en lo que respecta a la estructura productiva que se está perfilando en el país.

7 Seguimos las estimaciones del CFI (1986) que son más extensas en el tiempo que las similares efectuadas por nosotros en Schwarzer (1981) aunque sin mayores diferencias en lo esencial.

8 A mediados de 1980, el equipo económico modificó la ley del IVA, aumentando su porcentual para compensar la desgravación de otros impuestos que se aplicaban sobre los salarios. Esta decisión, provocada por la estrategia de apertura externa y atraso cambiario, incrementaba implícitamente el beneficio que podrían recibir las empresas receptoras de las ventajas de la promoción y explica en parte la resolución de la SEDI. Al igual que en otros casos, que sería casi imposible de relatar en su totalidad, los cambios de política económica en el ámbito impositivo (así como en otros específicos) repercutían sobre los efectos de la promoción pese a no afectar, formalmente, sus disposiciones.

9 La diferencia entre los 62 establecimientos y los 34 que mencionamos se debe a las actividades no textiles que se instalaron en la Patagonia en ese período.

10 Los datos del Censo publicados hasta ahora son muy preliminares y se verán sometidos a correcciones apreciables hasta su presentación definitiva; en consecuencia, todas estas cifras deben tomarse con amplio grado de generalidad y sólo como indicadores de tendencias antes que de resultados concretos. Por eso mismo no se intenta avanzar en la descripción de fenómenos cuyo trazado concreto requiere de información más pormenorizada que la disponible.

11 Debe tenerse en cuenta que la conversión a dólares se efectúa de acuerdo al tipo de cambio en cada año, mientras que los topes legales para la autoridad de aplicación dependen de la evolución de un índice de precios internos; en consecuencia, el único caso con inversión superior a tres millones de dólares puede haber estado incluido también en la categoría que permitía la aprobación por parte del gobierno provincial. Es decir que se trataría simplemente de un desfase entre dos tipos de conversión diferentes. Precisamente, el estudio de la CEPAL (1987), que se cierra en una fecha ligeramente posterior, arroja cifras promedio en dólares que duplican a las mencionadas por el CFI, aunque la distribución por tamaño arroja la misma forma: sobre 201 proyectos analizados, con una inversión media de dos millones de dólares, hay 125 de menos de 2,5 millones de dólares cada uno, 67 que están entre 2,4 y 4 millones y sólo 17 con más de cuatro millones de la misma moneda. Ninguno de los dos estudios menciona, en cambio, cuántos proyectos fueron aprobados directamente por la provincia pese a las claras implicaciones que arrojaría este dato en cuanto al análisis de la política respectiva.

12 Un equipo de CEPAL-CFI está trabajando, asimismo, en la evaluación de estos regímenes y plantea disponer de informaciones en un plazo relativamente breve, lo que permitirá perfeccionar algunas de las hipótesis que se presentan en este trabajo.

13 En rigor, la actitud de 1984 contrasta con la de fines de año de 1982 en que una parte de los dirigentes sindicales reclamaron al gobierno militar un seguro de desocupación frente a los alarmantes efectos negativos derivados de la crisis económica. Esa fue la posición de la entonces denominada CGT-Azopardo, que incluyó el seguro contra la desocupación entre las siete reivindicaciones que llevaron al paro general del 7 de diciembre de 1982; la CGT-Brasil, en cambio, se negó a incluir ese objetivo en las cinco demandas que hizo públicas para acompañar el paro. La polémica sobre este tema tuvo escasa publicidad y tiende a sugerir que los dirigentes sindicales no consideraban dicha propuesta más que como una entre varias y no la decisiva —aun para aquéllos que la adoptaban—. (Ver *El Bimestre*, núm. 6, noviembre-diciembre de 1982).

Bibliografía

Ahimir, y otros (1966), Ahimir, Oscar, Santamaría, Horacio y Sourrouille, Juan, "Los instrumentos de promoción industrial en la posguerra", en *Desarrollo Económico*, número 21 a 27, Buenos Aires, 1966.

Artana, y otros (1986), D. Artana, M. E. Duarte, L. A. Soto, "Promoción industrial: comentario y propuesta", presentado en la IX Jornadas de Finanzas Públicas, Córdoba, 1986. Trabajo mimeografiado.

BND (1983), *Evaluación de políticas de promoción industrial. El caso de la industria textil en Chubut* (Gerencia de Investigaciones Económicas, Buenos Aires).

Boneo, Horacio, *Desarrollo regional, incentivos fiscales y localización industrial*, Estudios CEDES, Buenos Aires, 1985.

Cárdenas, Emilio J., *El sistema de promoción industrial*, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1979.

CEPAL, *El régimen de promoción fueguino y la integración chileno-argentina*, Oficina de CEPAL en Buenos Aires, 1985. Trabajo mimeografiado.

CEPAL, *La promoción industrial en la Argentina 1973-83* (bajo la dirección de R. Azpiazu), Buenos Aires, 1986.

CEPAL, "El impacto de la promoción industrial en la provincia de La Rioja" (Programa CFI-CEPAL sobre "Perspectivas de reindustrialización" bajo la dirección de F. Gatto, G. Yoguel, G. Gutman), 1986. Trabajo mimeografiado.

CFI, "Evaluación de los regímenes de promoción industrial" (bajo la dirección de M. A. Sottolano y J. Beker), mayo 1986. Trabajo mimeografiado.

Cimillo, y otros (1973), Elsa Cimillo, Edgardo Lifschitz, Eugenio Gastiazoro, Horacio Ciafardini y Mauricio Turkien, *Acumulación y centralización del capital en la industria argentina*, Editorial Tiempo Contemporáneo, Buenos Aires, 1973.

DGI, "Promoción industrial: Informe sobre el relevamiento efectuado y determinación del costo fiscal efectivo" (Trabajo mimeografiado, sin fecha), reproducido en *Ámbito Financiero*, 30-9-86.

DSCD-DSCS (página). Los debates del Congreso se citan con las iniciales de los respectivos diarios de sesiones (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados o de la Cámara de Senadores) y el número de páginas entre paréntesis. El año se menciona en todos los casos en el texto.

Ferrucci, Ricardo J., *La promoción industrial en Argentina*, Editorial Eudeba, Buenos Aires, 1986.

FMI (1986), "Comentario sobre el sistema de incentivos fiscales", Trabajo mimeografiado, (reproducido en *Ámbito Financiero*, 14-5-86).

Kosakoff, Bernardo, "El proceso de industrialización en la Argentina en el período 1976-83" (CEPAL, Oficina en Buenos Aires, 1984, trabajo mimeografiado).

Lindenboim, Javier, *Desarrollo regional y leyes promocionales*, Ediciones CEUR, Buenos Aires, 1987.

Nochtiell, Hugo, *Desindustrialización y retroceso tecnológico en Argentina, 1976-82*, (FLACSO/CEPAL), Buenos Aires, 1974.

Palomino, Héctor, *Cambios ocupacionales y sociales en la Argentina 1947-1985*, Documentos del CISEA, núm. 88, Buenos Aires, 1987.

Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo 1971-75.

Ramos Lenicov, Jorge L., "Algunos resultados de la política desarrollista 1958-64: El caso de la industria automotriz", en *Problemas económicos argentinos, diagnóstico y*

política (ediciones Macchi, Buenos Aires, 1974, que recoge las presentaciones de las Jornadas de Economía).

Romero, Luis Alberto, "Los efectos de la promoción industrial en una región atrasada. Chaco y Formosa 1954-72", en *Revista Interamericana de Planificación*, núm. 42, junio 1977.

Rosconi, y otros (1975), E. H. Rosconi, N. J. Schroeder, O. P. Velazco, "El costo fiscal de la promoción industrial; el caso de la provincia de Buenos Aires", presentado en la Xª Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, noviembre 1975. Trabajo mimeografiado.

Schultheis, Walter, "Promoción industrial: propuestas para un replanteo del régimen actual", en *Novedades Económicas*, núm. 68, Córdoba, agosto 1986.

Schvarzer, Jorge, "Estrategia industrial y grandes empresas", en *Desarrollo Económico*, núm. 71, Buenos Aires, 1978.

Schvarzer, Jorge, "Estrategia industrial y grandes empresas", (CISEA, trabajo mimeografiado, 1978). También publicado en *Desarrollo Económico*, núm. 71, Buenos Aires, 1978.

Schvarzer, Jorge, "Empresas públicas y desarrollo industrial" en *Economía de América Latina*, núm. 3, CIDE, México, 1979.

Schvarzer, Jorge, "Industria argentina, un cuarto de siglo", en *Primera Historia Integral*, núm. 53, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1980.

Schvarzer, Jorge, "El BND y el desarrollo tecnológico de la industria argentina", CISEA, Buenos Aires, 1981. Trabajo mimeografiado.

Schvarzer, Jorge, *Expansión económica del Estado subsidiario 1976-1981*, Ediciones CISEA, Buenos Aires, 1981. Reproducido como parte de Schvarzer (1987).

Schvarzer, Jorge, "La experiencia argentina sobre la relación entre el BND y el desarrollo tecnológico de la industria", CISEA, 1982. Trabajo mimeografiado.

Schvarzer, Jorge, *La política económica de Martínez de Hoz*, Editorial Hyspamérica, Biblioteca Argentina de Ciencia y Política, núm. 74, Buenos Aires, 1987.

Solari Yrigoyen, Hipólito, *El escándalo Aluar*, Rafael Cedeño editor, Buenos Aires, 1977.

Sourrouille, Juan V., *Transnacionales en América Latina. El complejo automotor en Argentina*, Editorial Nueva Imagen, ILET, México, 1980.

UADE, *Promoción industrial en la Argentina. Análisis y evaluación de sus resultados en el período 1958-75*. (Instituto de Investigaciones Económicas de la UADE, Buenos Aires, 1976).

Crisis y políticas económicas y sociales en Chile. Posición de los actores y escenarios futuros*

Jaime Ruiz-Tagle P.**

Presentación

El texto que presentamos se sitúa en el interior de una investigación más amplia, sobre el tema "Ciencias sociales, crisis y requerimientos de nuevos paradigmas en la relación Estado-Sociedad-Economía", promovida por CLACSO en diversos países de América Latina.

La preocupación central es analizar el rol de los actores sociales más relevantes, frente a las diversas políticas económicas y sociales que se han llevado a la práctica después de la crisis, o que podrían implementarse en el futuro. En lo fundamental, no se trata de una investigación nueva, sino de una síntesis de trabajos ya realizados, por el autor o por otros científicos sociales. El aporte más original consiste en la construcción de escenarios, en el interior de los cuales se considera el comportamiento posible de los diferentes actores.

Para simplificar el análisis, nos hemos centrado en dos actores principales: los empresarios y los trabajadores organizados. Cuando es pertinente, distinguimos diversas fracciones en su interior. Estamos conscientes de que al preocuparnos de los actores nos hemos fijado sobre todo en "los combatientes", atendiendo poco a "la batalla", a las encrucijadas políticas o históricas concretas, con toda su complejidad. Pero esta limitación proviene del objeto mismo de este trabajo.

Estamos conscientes también de que en Chile, como en general en América Latina, rara vez existen actores sociales puros. Nos encontramos normalmente frente a actores que se mueven en una arena sociopolítica.

* Investigación realizada en los marcos del Proyecto PNUD-UNESCO-CLACSO, RLA 86/001, Ciencias sociales, crisis y requerimientos de nuevos paradigmas en la relación Estado/Sociedad/Economía.

** Investigador del Programa de Economía del Trabajo (PET), Academia de Humanismo Cristiano, Santiago.

Sin embargo, no hemos podido detenernos en las diversas dimensiones políticas de la acción, para evitar una excesiva complicación de este estudio, dada la diversidad de escenarios considerados.

Aunque en Chile se habló de crisis económica y social desde la imposición del régimen militar en 1973, e incluso desde antes, aquí nos ocuparemos de la crisis más reciente, que se desencadenó en 1981 y 1982. Los datos empíricos que presentamos parten, en consecuencia, desde comienzos de la década, salvo excepciones.

Partimos del supuesto de que no existe una lógica rígida del sistema económico, que no deja espacio para la constitución de actores sociales. Por el contrario, el solo hecho de que nos estemos refiriendo a políticas implica analizar procesos de decisión, con sus múltiples interacciones. Esto hace necesario un enfoque interdisciplinario, y en particular la combinación de elementos económicos y sociológicos.

Por último, no es inútil señalar que la perspectiva general del trabajo se sitúa en la línea de proporcionar informaciones e ideas que faciliten la búsqueda de una salida democrática y, más precisamente, que faciliten la defensa de los derechos económicos y sociales de la clase trabajadora en la futura democracia.

I. Introducción

La crisis: el fracaso del neoliberalismo

Durante los primeros años que siguieron al golpe de Estado (1973) el régimen de Pinochet se legitimó frente a sus partidarios porque impuso orden; un orden brutal, pero orden a fin de cuentas. A partir de 1976, pero sobre todo en los años 1979-81, el gobierno trató de legitimarse mediante el crecimiento económico.¹

Aunque no hubo verdadero crecimiento, sino sólo un retorno a los niveles de producción alcanzados anteriormente, las cifras mostraban un aumento extraordinario del producto interno bruto, a tal punto que se llegó a hablar de un "milagro chileno". Se atribuyó el "milagro" a la "economía social del mercado", y se aseguró que a fines de los 80 el país habría alcanzado el pelotón de los países desarrollados.

El crecimiento económico acelerado y los beneficios que obtendrían los más pobres abrirían el camino para un retorno a la democracia. Se decía que sin crecimiento económico la democracia era imposible, porque los marginados tenderían a destruir el sistema político.

El modelo económico neoliberal, o monetarista, fue aplicado en Chile con una amplitud y un vigor desconocidos en América Latina y sin duda en el mundo: el Estado se retiró cada vez más de la gestión económica, se suprimieron los controles de precios, se abrieron las fronteras a los productos importados y a los capitales extranjeros, se asignó al mercado y a la empresa privada el rol de motor de la economía.² No se trataba sólo de volver al Chile de 1970 (año de la llegada de Allende al poder) sino al Chile de 1930, antes de la gran crisis y de la creciente intervención del Estado en la economía.

La Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), creada en 1939, que controlaba la propiedad de 46 grandes empresas en 1970 y llegó a controlar 274 en septiembre de 1973, se quedó solamente con doce en 1981.³ La venta de las empresas públicas se realizó en un período de recesión interior, de tal manera que sólo algunos poderosos grupos económicos, apoyados por un flujo extraordinario de créditos externos, fueron capaces de adquirirlas. Esto contribuyó a la concentración de la propiedad de los medios de producción.

Pero no se quiso solamente privatizar las empresas públicas. Se trató también de someter toda forma de propiedad a las reglas del mercado. Así, fue desarticulada la reforma agraria efectuada bajo los gobiernos de Frei (1964-1970) y de Allende (1970-1973). A partir de 1973, el 29 por ciento de las tierras expropiadas fueron restituidas a sus antiguos dueños y el 16 por ciento transferidas a no-campesinos. Del 55 por ciento restante, la mitad fue vendida a empresarios privados, por falta de crédito y de asistencia técnica.

Este proceso de privatización a ultranza no se limitó a los medios de producción; se extendió también a las instituciones financieras. Los bancos privados que en 1970 (antes de las nacionalizaciones realizadas por la Unidad Popular) controlaban el 48,1 por ciento de los créditos en moneda nacional, llegaron a controlar un 85,4 por ciento a fines de 1982. Estos bancos, manejados por un puñado de grupos económicos, usaron su poder para financiar las empresas de estos grupos, aunque no fueran visibles. El sistema financiero, que debía cumplir sólo una función de mediación, se convirtió en el corazón del modelo económico neoliberal y en el instrumento fundamental de la concentración económica.

La privatización de la economía alcanzó a sectores no previsibles. Por ejemplo, el sistema de reparto de las pensiones de la seguridad social fue reemplazado por un sistema de capitalización individual en fondos de pensiones. Estos fondos, administrados por los grandes grupos económicos, reunieron cientos de millones de dólares, que pudieron manejar conforme a sus intereses y sin intervención de los trabajadores, sus propietarios.

Junto con esta transferencia de los medios de producción y de las instituciones financieras al sector privado, se decidió liberalizar al máximo las relaciones económicas con el exterior. En un tiempo muy breve, los aranceles aduaneros bajaron de 90 por ciento a 10 por ciento para la casi totalidad de las importaciones. La apertura comercial fue acompañada por una apertura total a los capitales externos, a tal punto que los préstamos pasaron de 216 millones de dólares en 1976 a 3.081 en 1981.⁴

Durante algunos años, y en particular de 1978 a 1981, esta apertura al exterior pareció una receta mágica; en esos tres años el crecimiento del producto nacional bruto fue de 7,3 por ciento. El país se llenó de productos importados: automóviles, televisores a color, bicicletas, etc., algunos de los cuales beneficiaron incluso a los sectores populares. Fue en este clima de euforia del consumo cuando Pinochet hizo aprobar una nueva Constitución, que prolongó su mandato hasta 1989 (con posibilidades de extenderlo hasta 1997).

Sin embargo, el llamado "milagro económico" chileno no era más que un espejismo. De hecho, la recuperación económica fue muy limitada (sin hablar por ahora de las consecuencias sociales); ella no se debió a un

esfuerzo interno de inversión, sino al enorme flujo de préstamos recibidos de los bancos privados internacionales. Ya antes de la crisis de 1982-1983 se pudo constatar que el producto interno bruto por habitante (menos el valor agregado por la comercialización de las importaciones y los servicios ligados a ellas) no había tenido un crecimiento real: el crecimiento medio entre 1974 y 1981 fue de 0,2 por ciento. En este mismo período la producción industrial por habitante disminuyó a una tasa promedio de 0,5 por ciento anual.

Por otra parte, la deuda externa aumentó a un ritmo vertiginoso, pasando de 4.048 millones de dólares en 1973 a 14.738 en 1981.⁵ Era evidente que este ritmo de crecimiento de los créditos no podía durar; en 1982 el servicio de la deuda representaba el 81 por ciento de las exportaciones previstas.

La detención de los créditos externos produjo el descalabro del modelo. En 1981 el flujo neto de créditos externos fue de 4.336 millones de dólares; en 1982, de 831; en 1983, de sólo 340 millones. Confiando en un crecimiento elevado y sostenido los empresarios y los consumidores se endeudaron, pagando tasas de interés muy elevadas y a veces desorbitantes. Las tasas de interés reales (descontada la inflación) llegaron a 39 por ciento por año en 1981 y 35 por ciento en 1982. Mientras llegó dinero del exterior, los créditos se renovaron y se amplificaron. Cuando el flujo se detuvo, los empresarios fueron incapaces de pagar, las quiebras se multiplicaron y el sistema financiero se desmoronó. La cartera vencida de los bancos privados en marzo de 1983 llegó a ser un 73,5 por ciento superior a su capital y reservas. El corazón del sistema estalló.

Por lo demás, la ortodoxia monetarista contribuyó a agravar la crisis: frente a la recesión, las autoridades económicas decidieron que no era necesario hacer nada, para que el ajuste automático se produjera por sí solo. Se olvidó la lección que había dado Keynes, después de la gran recesión de los años 30. Fue así como en 1982 el producto nacional cayó en 14,1 por ciento y el ingreso por habitante en 20,7 por ciento.⁶

Ahora bien, si la recuperación económica lograda antes de la crisis mediante la aplicación del modelo neoliberal fue muy limitada, el balance social fue severamente negativo. El sistema económico, entregado a las fuerzas del mercado y a la competencia internacional, generó una desocupación estructural considerable: la tasa de desocupación real (incluyendo a los trabajadores del Programa de Empleo Mínimo, PEM), fue en promedio de 16,7 por ciento anual entre 1974 y 1981, frente a una tasa histórica de 5,9 por ciento entre 1960 y 1973.

En lo que respecta a los salarios reales, que habían subido considerablemente durante los gobiernos de Frei y Allende, bajaron en promedio un 22,4 por ciento en el período 1974-1981, con respecto al nivel alcanzado en 1970.⁷

Cuando se desencadenó la crisis la situación fue mucho peor. En 1983 la desocupación real (incluyendo los adscriptos a los programas de emergencia) llegó a un 34,8 por ciento. Entre 1981 y 1983 las remuneraciones en las empresas modernas bajaron en un 11 por ciento y el ingreso mínimo legal perdió un 37,8 por ciento de su poder adquisitivo.

En síntesis, la alianza entre el poder militar y la derecha económica

permitió deshacer una buena parte del proceso de democratización económica y social que Chile había experimentado de 1938 a 1973. Pinochet, que tenía el poder pero carecía de proyecto político, se alió con los *Chicago Boys*, que le ofrecieron no solamente un modelo económico coherente, sino también un modelo de sociedad según el cual los mecanismos de mercado deberían penetrar todos los mecanismos de la vida social. La aplicación del monetarismo convirtió a Chile en uno de los países latinoamericanos más golpeados por la crisis internacional. El fracaso del monetarismo impidió que se legitimara en Chile un modelo de sociedad basado en relaciones puramente mercantiles.

II. Políticas estatales más importantes

A Modificación de la estructura productiva

El nivel extraordinariamente elevado que alcanzó la deuda externa (18.037 millones de dólares en 1973), obligó a diseñar una estrategia de crecimiento capaz de provocar un profundo ajuste estructural.⁸ Se trataba de generar un crecimiento moderado y de contener el consumo, de tal manera que se pudieran afrontar los compromisos de servicio de la deuda externa.

Más concretamente, el ajuste estructural exigía políticas de aumento de las exportaciones, sustitución de importaciones, restricción al consumo y mayor inversión. Las importaciones y el consumo ya habían disminuido bruta- mente en 1982-1983 debido a la crisis y en particular a la restricción de los medios externos, pero se trataba de mantenerlos bajos en un contexto de recuperación económica.

El cuadro 1 muestra la evolución que tuvieron los componentes del gasto del Producto Geográfico Bruto (PGB) durante la reciente crisis y en la etapa posterior de recuperación.

Cuadro 1
Gasto del Producto Geográfico Bruto
Variación de sus componentes (porcentajes)

	1983-1981	1986-1983
1. Gasto en consumo de hogares	-15,1	5,0
2. Gasto en consumo de Gobierno	-1,9	0,8
3. Formación bruta de capital fijo	-43,8	33,9
4. Exportaciones de bienes y servicios	5,4	25,3
5. Importaciones de bienes y servicios	-46,0	13,7
6. Total PGB	-14,7	15,1

Fuente: Banco Central. Las cifras de 1986 son provisionales.

Se puede observar que durante la crisis (1981-1983) el consumo bajó violentamente, y sobre todo el consumo de los hogares. Más bruscamente aún disminuyeron las inversiones y las importaciones. Durante el período de recuperación (1983-1986) se mantuvo un aumento del consumo muy leve (que en términos per cápita fue negativo), se recuperó la inversión y aumentaron significativamente las exportaciones. En cambio las importaciones no lograron ser reducidas significativamente.

Ahora bien, el ajuste estructural se manifestó también en los cambios que se produjeron en las diferentes ramas de la actividad económica, como aparece en el cuadro 2.

Cuadro 2
Producto Geográfico Bruto por tipo de actividad económica
Variaciones (porcentajes)

	1983-1981	1986-1983
Agricultura	5,7	23,0
Pesca	19,1	29,5
Minería	3,7	8,3
Industria	-18,5	19,9
Electricidad, gas y agua	4,4	17,9
Construcción	-27,6	22,5
Comercio	-20,2	12,6
Transporte	-13,1	20,9
Otros	-9,1	10,5
Total	-12,9	15,1

Fuente: Banco Central. Las cifras de 1986 son provisionales.

Como se puede observar, durante la crisis de 1982-1983, el Producto Geográfico Bruto disminuyó en un 14,8 por ciento y hubo tres sectores específicos que tuvieron una caída mayor que el promedio: la industria, la construcción y el comercio.

Estos sectores fueron directamente afectados por la disminución de la demanda, especialmente por parte de los asalariados. De manera que la política oficial, que se propuso "dejar hacer" a los mecanismos de mercado, tuvo importantes efectos estructurales. El sector industrial se vio afectado por el encarecimiento de los insumos importados (luego de las devaluaciones de 1982) y por la escasez de divisas. La actividad de la construcción sufrió especialmente los efectos del alza en las tasas de interés internacionales, que repercutió a nivel local. El sector comercio se vio también afectado por la disminución de los productos importados.

El ajuste estructural que tuvo lugar en el período 1984-1986 provocó cambios significativos en las diferentes ramas de actividad. El más notable tiene que ver con la agricultura. La recuperación agrícola se debe a que, a

partir de 1983, se cambió la política económica para la agricultura, apartándose de la ortodoxia monetarista: se establecieron precios mínimos para el trigo; se crearon poderes compradores; se restableció la producción remolachera; se entregó asistencia técnica subsidiada; y se dieron facilidades especiales para la renegociación de las deudas y la obtención de nuevos créditos.⁹ Esto permitió un gran ahorro de divisas, produciendo en el país bienes que se importaban durante el período del "boom".

La recuperación en el sector industrial también fue importante y permitió sustituir importaciones pero volviendo solamente al nivel ya alcanzado en 1981. No hubo, con respecto a este sector, políticas especiales semejantes a las del sector agrícola, excepto en lo que respecta a la renegociación de las deudas. En el caso de la construcción, a pesar del repunte de la actividad, ésta se situó a un nivel 11,3 por ciento inferior al de 1981.

En lo que respecta al sector comercio, sólo alcanzó en 1986 un nivel 10,1 por ciento inferior al de 1981, a pesar de su recuperación, lo que revela el efecto de la disminución de las importaciones y de la demanda interna.

En síntesis, tanto la mantención del modelo económico neoliberal en sus líneas fundamentales, como los ajustes introducidos a partir de la crisis provocaron cambios estructurales de alguna significación, pero no fundamentales, en el sector productivo. Si se exceptúa el sector agrícola, las medidas económicas más relevantes fueron de tipo financiero y de carácter general: tipo de cambio alto, control de las tasas de interés, renegociación de las deudas. Estas medidas fueron complementadas por la mantención de las remuneraciones a un nivel bajo, para limitar la demanda interna. Pero a estas políticas nos referiremos en detalle más adelante.

B Las relaciones económicas internacionales

La política económica del régimen militar chileno se orientó a incentivar las inversiones extranjeras, como elemento sustancial de la estrategia de crecimiento. Al efecto se dictó el Decreto Ley 2.200 (de 1974), que otorga amplias facilidades para la repatriación de amortizaciones y utilidades.

Ahora bien, en el período 1974-1986 se autorizaron inversiones por US\$ 8.602 millones, pero sólo un 27,8 por ciento de esa suma se materializó: US\$ 2.400 millones. Esto parece indicar que ha existido desconfianza de parte de los inversionistas extranjeros frente a la estabilidad de la política económica establecida.¹⁰ La consecuencia ha sido que los montos invertidos en Chile no sean relevantes.

Con todo, resulta interesante analizar la serie completa para percibir el efecto de la crisis. (Ver Cuadro 3)

Como se puede constatar, a partir de 1977 se produjo un crecimiento sostenido de las inversiones extranjeras, estimuladas sin duda por las perspectivas que ofrecía el incipiente "milagro chileno". En 1983 se produce una brusca caída, y en los años siguientes no se logra recuperar los niveles de 1978 en adelante. En otras palabras, las facilidades otorgadas no han sido suficientes para estimular las inversiones extranjeras, después de la pérdida de confianza provocada por la crisis de 1982-1983. A esto han contribuido, ciertamente, los planteamientos de las organizaciones sociales, como veremos más adelante.

Pero si bien la política económica monetarista implantada desde fines de los años 70 no logró éxito en atraer a los inversionistas extranjeros, sí consiguió atraer los préstamos externos. La gran liquidez internacional que se produjo después de las alzas del petróleo a fines de los años 70, unida a las facilidades otorgadas por las autoridades chilenas, inspiradas en el monetarismo, contribuyeron a la aceleración del ingreso de créditos externos.

Cuadro 3
Inversiones extranjeras en Chile (DL 600)
(millones de US\$)

1974	2
1975	40
1976	33
1977	44
1978	232
1979	279
1980	304
1981	442
1982	426
1983	182
1984	160
1985	123
1986	184

Fuente: 1974-1983 Banco Central;
1984-1986 Chase Manhattan Bank.

Cuadro 4
Créditos externos netos ¹
(en millones de dólares)

1974	235
1975	244
1976	200
1977	556
1978	1.759
1979	2.014
1980	2.995
1981	4.336
1982	831
1983	376
1984	1.911
1985	1.121
1986	583

Fuente: Banco Central
¹ Descontadas las amortizaciones.

Así como el "boom" de los años 1978-1981 fue financiado básicamente por créditos externos, así la interrupción de ese flujo a partir de 1982 desencadenó la crisis.

Ahora bien, resulta importante subrayar que, a partir de mediados de 1979, se aplicó en Chile un "enfoque monetario de economía abierta". Según este enfoque, el volumen de préstamos externos es el que determina el resultado de la balanza de pagos y en consecuencia la variación de las reservas. Estas determinan a su vez las variaciones de la emisión monetaria y, en definitiva, el nivel de actividad económica.¹¹ Dicho en otros términos, lo que sucediera en la economía nacional debía depender completamente de factores externos. Si sobrevenía una crisis, ella debía resolverse por sí sola; no era necesario tomar medidas económicas para enfrentarla. Este enfoque subsistió hasta mediados de 1982, cuando las nuevas autoridades económicas se vieron obligadas a intervenir; inicialmente mediante una devaluación y luego con otras medidas.

Ahora bien, después de la crisis de 1982-1983 no se ha logrado reconstituir el flujo de créditos externos netos; sólo se ha logrado obtener los créditos necesarios para el pago de una parte de los intereses de la deuda externa. Incluso en 1984, cuando el superavit comercial fue mínimo, el pago de intereses de la deuda externa fue superior a los créditos obtenidos.¹² De manera que la política de sostener el crecimiento económico mediante el apoyo de los créditos externos no resultó viable en la fase de recuperación.

En 1986, en cambio, la economía chilena se vio favorecida por variaciones inesperadas del campo internacional: la disminución de los precios del petróleo y la baja de las tasas de interés internacionales. Estos hechos objetivos, además de una disposición favorable de los empresarios privados, permitió una importante reactivación de la economía. Pero esta reactivación no fue el resultado de una política económica estatal, sino de circunstancias externas que escapaban al control nacional.

En lo que respecta al pago de la deuda externa, se constató que la ortodoxia monetarista era imposible de aplicar y que las autoridades debían inclinarse ante las determinaciones de los grandes bancos internacionales. Hasta fines de 1982 el gobierno había sostenido que no era necesario ni conveniente para Chile renegociar la deuda externa. Al producirse el derrumbe del sistema financiero, el Ministro de Hacienda planteó que los acreedores internacionales debían asumir las pérdidas correspondientes a los bancos en liquidación.¹³ Pero los bancos internacionales se opusieron, cortando todas las líneas de crédito para Chile. El gobierno debió echar pie atrás, y avalar prácticamente todas las deudas del sector privado. De tal manera que todo el país se vio obligado a cargar con el peso del servicio de la deuda externa, a pesar de que gran parte de ella había beneficiado solamente a los grandes grupos económicos privados. A fines de 1982 un 54,9 por ciento de la deuda externa de mediano y largo plazo correspondía al sector privado.

La política oficial ha tendido a plegarse plenamente a las exigencias del Fondo Monetario Internacional en lo que se refiere a las condiciones de pago de la deuda externa. En síntesis, se trata de restringir el consumo interno, de limitar el gasto público y mantener bajas las remuneraciones, con el objeto de generar el superavit comercial que permita financiar los

intereses de la deuda externa. En este sentido, no se ha producido ninguna innovación política; o, más bien, la innovación política ha consistido en la extrema fidelidad del régimen a las exigencias del FMI.

Una apreciación del peso que implica el pago de los intereses de la deuda externa puede obtenerse al compararlos con el momento total de las exportaciones.

Cuadro 5
Intereses de la deuda externa y exportaciones: 1982-1986
(millones de dólares)

	Intereses (1)	Exportaciones (2)	(1): (2) (%)
1982	1.921	3.706	51,8
1983	1.748	3.830	45,7
1984	1.955	3.650	53,6
1985	1.800	3.823	47,3
1986	1.830	4.222	43,5

Fuente: ¹ José Pablo Arellano y René Cortázar, "Inflación, conflictos macroeconómicos y democratización en Chile", *Estudios CIEPLAN*, núm. 19, junio 1986.

² Banco Central.

Como se puede observar en el Cuadro 5, el pago de los intereses de la deuda externa corresponde a una suma cercana a la mitad de los ingresos por exportaciones.

Tal como hemos señalado anteriormente, las políticas económicas aplicadas después de la crisis han tenido éxito en lograr un aumento de las exportaciones. Sin embargo, no ha sido solamente la política cambiaria la que ha permitido un incremento de las exportaciones, ya que la elasticidad-precio de casi la mitad de lo que el país negocia en los mercados internacionales es casi nula.¹⁴ Este es el caso del cobre, de la fruta y de los productos del mar. El elemento determinante en cuanto a las exportaciones de estos productos es más bien la oferta que la demanda. En el caso del cobre, después de muchos esfuerzos frustrados por lograr inversiones extranjeras significativas, la empresa estatal CODELCO asumió la política de aumentar las inversiones para ampliar la producción. Gracias a eso se ha logrado compensar en parte la baja del precio del metal rojo desde comienzos de esta década. En lo que respecta a las exportaciones de productos agropecuarios y del mar, han tenido sobre todo incentivos tributarios y facilidades legales para utilizar una mano de obra de muy bajo costo. En cambio, no se ha logrado un crecimiento significativo de las exportaciones industriales, excepto en sectores muy ligados a la producción primaria, como la celulosa y el papel. El Cuadro 6 permite tener una visión general del comportamiento de las exportaciones chilenas durante la crisis y en los años posteriores de recuperación.

Cuadro 6
Exportaciones de bienes
(millones de dólares FOB)

Año	Total	Cobre	Agropecuarios y del mar	Industriales
1980	4.705	2.125	340	980
1981	3.836	1.738	365	718
1982	3.706	1.685	375	718
1983	3.830	1.875	328	759
1984	3.650	1.604	428	796
1985	3.823	1.761	502	798
1986	4.222	1.771	646	995

Fuente: Banco Central.

Se puede constatar que sólo en el sector de productos agropecuarios y del mar se ha logrado un aumento significativo y sostenido de los ingresos por exportaciones, que permite superar los niveles alcanzados con anterioridad a la crisis. Es necesario señalar que, dentro de la agricultura, el sector forestal ha tenido un crecimiento extraordinario gracias a una generosa política de subsidios estatales (lo que contradice la ortodoxia monetarista) y a la utilización de trabajadores temporales que reciben remuneraciones bajísimas.

C El rol económico del Estado

Desde fines del siglo XIX el Estado chileno se desarrolló gracias a la gestión de los excedentes mineros (primero del salitre y luego del cobre). Este desarrollo impulsó el crecimiento de las clases medias y la ampliación del proceso democratizador. A partir de la crisis de los años 30, y sobre todo de la segunda guerra mundial, el Estado no sólo amplió sus funciones de regulación y control económico, sino que intervino más directamente en el fomento de la producción y en la producción misma. A fines de la década del 60, la inversión pública (directa e indirecta) representaba en Chile un 75 por ciento de las inversiones totales. Por otra parte, a través de su intervención económica, y particularmente mediante el gasto social, el Estado contribuyó en forma significativa a la distribución del ingreso y a la satisfacción de las necesidades básicas de los sectores populares. En fin, el Estado intervino cada vez más como mediador en los conflictos sociales, buscando un compromiso en los conflictos de intereses y con frecuencia apoyando a los sectores más débiles.

El capitalismo autoritario que se impuso a partir de 1973 se definió por una doble orientación: de negación y afirmación. Fue así como negó el rol económico del Estado como promotor del desarrollo económico, regulador del proceso de asignación de recursos, redistribuidor de los ingresos y

mediador en los conflictos sociales.¹⁵ En cambio afirmó el rol de un Estado subsidiario en lo económico, autoritario en lo político y asistencial en lo social.

Ya nos hemos referido en la introducción al proceso de desestatización de la economía que se realizó en los años posteriores al golpe militar. En el período 1974-1976 se llevó a cabo una política de entrega de empresas públicas a los grandes capitalistas privados con grave perjuicio para los intereses de la nación y enormes ganancias para ciertos grupos económicos.¹⁶ Los inmensos subsidios que el gobierno entregó a esos grupos fueron ocultados por un discurso según el cual el Estado debía ocupar un "rol subsidiario", y los capitalistas privados debían ser el motor del desarrollo. Se pretendía que las empresas privadas eran, por definición, más eficientes que las estatales.

Ahora bien, la crisis de 1982-1983 trajo consigo la quiebra masiva de empresas privadas y el colapso del sistema financiero. El Estado debió intervenir, apoyando a los bancos privados con varios miles de millones de dólares y "socializando" las pérdidas.¹⁷ El Estado pasó a controlar los mayores bancos privados del país, ya través de ellos un número importante de grandes empresas. El proceso de privatización iniciado a comienzos del régimen se había revertido.

El Banco del Estado, y en general las empresas públicas, tuvieron un comportamiento bastante satisfactorio durante la crisis, desmintiendo así la mitología neoliberal según la cual las empresas del Estado son por definición menos eficientes que las privadas.

Sin embargo, pasado lo peor de la crisis, el gobierno volvió a iniciar su indiscriminada política privatizadora. En lo que concierne al sector financiero, se procedió a reprivatizar los dos mayores bancos privados del país (Bancos de Chile y de Santiago) dando las máximas facilidades a los antiguos accionistas y más en general a los sectores económicos de altos ingresos.¹⁸ Las nuevas acciones se vendieron a 15 años plazo, con un año de gracia, sin intereses, con sólo un 5 por ciento al contado, con un descuento de un 30 por ciento por pago oportuno e incluso con posibilidad de descontar impuestos. El subsidio entregado por el Estado para la venta de estas acciones preferenciales se ha estimado que alcanza a la suma de 227,6 millones de dólares.¹⁹ Los principales beneficiados han sido, evidentemente, los sectores de altos ingresos, quienes pueden descontar de sus impuestos una parte del costo de las acciones. A pesar de esto, el gobierno ha calificado todo este proceso como un avance hacia el "capitalismo popular".

En lo que respecta a las empresas productivas, hasta comienzos de diciembre de 1986 se habían vendido activos por 275 millones de dólares. La apresurada venta de las empresas públicas filiales de CORFO (ENDESA, CHILECTRA, SOQUIMICH, CAP, etc.) ha resultado tanto más sorprendente cuanto que estaban funcionando bien y proporcionaban importantes excedentes al fisco. Las empresas estatales aportaron en 1985 un 83 por ciento del ahorro interno generado en el país, y en el período 1980-1984 financiaron más del 20 por ciento de los gastos del gobierno.²⁰

Por otra parte, en un período de pos-crisis como el que vivía la economía chilena, el precio de las acciones ha estado muy bajo, siendo muy inferior al "valor libre" (costo de las inversiones menos las deudas). El precio

de las acciones ha fluctuado entre 14 por ciento y un 70 por ciento del valor libre.²¹ En consecuencia el subsidio implícito del Estado a los compradores ha oscilado entre un 30 por ciento y un 86 por ciento.

Proyectando estos subsidios al conjunto de las filiales de CORFO que se han estado vendiendo, se llega a una enorme pérdida para el Estado, que ha sido estimada en mil millones de dólares.

El citado estudio de Errázuriz y Weinstein determinó que "la utilización de otros métodos alternativos de valoración del patrimonio de una empresa, o de su potencial económico futuro, llevan a concluir que el valor de las empresas públicas es todavía mayor que el que reflejan sus acciones a valor libro y, en consecuencia, más grave aun sería la pérdida para el Estado. Una posibilidad de medición cuando se trata de empresas que fueron anteriormente nacionalizadas, es considerar el valor al cual el propio Estado compró en el pasado. En el caso de Chilectra, por ejemplo, el Estado pagó alrededor de US\$ 50 millones, en moneda actual, que equivalen a unas dos veces y media el monto al cual se está valorando actualmente la empresa (sus tres filiales), de acuerdo a las ventas recientes de acciones".

Si se utiliza el método estipulado en la Ley Minera de 1983, para el caso de eventuales expropiaciones de empresas transnacionales (el valor presente de los flujos netos futuros de caja), se llega también a cifras mayores. Con este método la Compañía de Teléfonos valdría 322 millones, y no 200 millones, como correspondería al valor libro. Por lo tanto, el gobierno ha aplicado un criterio mucho menos exigente cuando se ha tratado de vender el patrimonio nacional, que cuando se trata de compensar a los inversionistas extranjeros.

El daño experimentado por el patrimonio nacional se puede evaluar también considerando que, con la venta de empresas, el Estado recibirá unos 300 millones de dólares y dejará de recibir excedentes por 75 millones de dólares. Esto significa que en cuatro años recibiría el equivalente al precio de venta. ¿Qué capitalista privado vendería en estas condiciones?

Los grandes beneficiados con estas operaciones son los grandes capitalistas nacionales y extranjeros, que son los únicos con capacidad de compra.

Como hemos señalado más arriba, el régimen ha calificado esta política como un proceso de "capitalismo popular". Pero, de hecho, al cabo de un año de iniciado el proceso, sólo 11.500 trabajadores (0,3 por ciento de la fuerza de trabajo), de ocho empresas públicas, habían comprado acciones y en cinco de esas empresas el porcentaje adquirido no superaba el 8 por ciento, lo que impedía a los trabajadores tener siquiera un representante en el directorio.²²

La venta de empresas del Estado ha permitido aliviar en el corto plazo la caja fiscal, lo que hace posible atenerse a los límites de déficit establecidos por el Fondo Monetario Internacional. Sin embargo, sólo en el período 1986-1988 aumentarán los recursos fiscales; luego descenderán.

Esta política de privatización acelerada e indiscriminada de las empresas del Estado es una política que aumentará los recursos del fisco en años pre-electorales, decisivos para los que buscan la prolongación del régimen militar.

En el plano sociopolítico, se trata de lograr o confirmar la adhesión de los grupos empresariales beneficiados, y en general de todos los que favorecen

la política de dar toda clase de facilidades a los capitalistas privados, aun a costo de los intereses nacionales.

En el plano del proyecto político de mediano y largo plazo, se trata de limitar la capacidad del Estado de invertir en actividades estratégicas para el desarrollo. Un futuro gobierno democrático se encontraría así con un Estado empequeñecido, incapaz de ser el gran instrumento de desarrollo e integración nacional que fue el Estado chileno desde la creación de la CORFO (1939).

En un nivel más profundo, lo que está implícito en esta política es una ideología dogmática, según la cual es necesario "enanizar" el Estado, a cualquier costo. Se supone que sólo las empresas privadas nacionales y transnacionales —sometidas a las reglas del mercado— deben ser las orientadoras del desarrollo.

Las autoridades han planteado que la venta de empresas del Estado a capitales extranjeros constituye un alivio para la balanza de pagos. Esto es cierto, pero sólo en el corto plazo, ya que en el mediano y largo plazo los inversionistas podrán repatriar las utilidades (que serán muy abundantes) y esto provocará una penuria de divisas.

En síntesis, la intervención directa y autoritaria del gobierno para sostener al sector privado y privatizar las empresas públicas ha sido uno de los principales roles económicos del Estado durante el régimen militar. No se puede sostener, en consecuencia, que se hayan puesto en práctica políticas neoliberales puras. El neoliberalismo ha estado permanentemente sostenido e impulsado por la intervención de un sistema político autoritario.

La intervención activa del Estado para favorecer al capitalismo privado se ha manifestado también en las facilidades otorgadas a los inversionistas para comprar activos de empresas chilenas mediante la adquisición de pagarés de la deuda externa. Estos se han transado con frecuencia en un 70 por ciento de su valor. Se ha logrado así reducir la deuda externa, pero a costo de la concentración de los medios de producción y de una desnacionalización de ellos. Como no se ha tratado de nuevas inversiones, se puede prever que este contribuirá en el mediano y largo plazo a limitar la disponibilidad de divisas.

Todo esto indica que el modelo de capitalismo autoritario ha sido rescatado en lo esencial después de la crisis; se trata de crear y consolidar un modo de acumulación privada de capitales, nacionales y extranjeros, manteniendo la máxima apertura a los flujos económicos y financieros internacionales.²³ Después de la crisis se debió abandonar el "enfoque monetario de economía abierta". Se realizaron sucesivas devaluaciones, hasta lograr un tipo de cambio alto, y luego se volvió al sistema de las mini-devaluaciones, asociadas a la inflación interna y a la inflación externa pertinente. Se elevaron moderadamente los aranceles y se establecieron sobretasas arancelarias para diversos productos. Pero no se utilizaron tipos de cambios ni aranceles diferenciados, para no limitar demasiado el juego de las fuerzas del mercado. Después de la crisis ya no se volvió al liberalismo extremo en materia de tasas de interés ni de manejo financiero, las autoridades establecieron las tasas de interés y regularon estrechamente la operación de los Bancos; se llegó incluso a fijar algunas bandas de precios y a constituir poderes compradores. No cabe duda, por lo tanto, de

que el modelo económico neoliberal fue reformulado en puntos importantes, apartándose de la ortodoxia monetarista. Pero tampoco cabe duda de que se rescató su objetivo fundamental: "imponer las condiciones para otorgar el máximo vigor a la acumulación privada de capitales, aun a costo de excluir de los beneficios del crecimiento económico a los trabajadores y a la mayoría de la población chilena".²⁴

D Políticas sociales

Las políticas sociales pueden dividirse en dos grandes grupos: por un lado, las que regulan las relaciones laborales, las condiciones de trabajo y las remuneraciones; por otro, las que se orientan a satisfacer las necesidades de educación, salud, nutrición, vivienda y seguridad social.²⁵ Aquí nos referiremos a las del primer grupo, que están más directamente ligadas a los problemas laborales y al comportamiento de los actores sociales.

El marco jurídico de las relaciones laborales en Chile fue profundamente reformulado en el período del "boom". El Plan Laboral que se impuso a los trabajadores entre 1978 y 1981 suponía una economía en expansión, donde los empresarios y los trabajadores se disputarían el reparto de los excedentes.²⁶ Se trataba de una lucha desigual, dadas las restricciones que se impusieron a los organismos sindicales. Sin embargo, en un contexto de economía en crecimiento la neutralidad del Estado y el predominio del mercado tenían cierta coherencia. Cuando la crisis estalló, los empleadores pusieron en práctica una política sistemática de reducción de remuneraciones bajo la amenaza de que si ella no era aceptada se debería recurrir a despidos masivos. En la práctica, se trataba de una "negociación" colectiva informal, donde los empleadores tenían todo el poder y que desvirtuaba el sentido de la negociación colectiva realizada dentro del marco del Plan Laboral. Más aun, si los empresarios rechazaban la propuesta patronal, los empresarios recurrían a una "negociación" individual con cada trabajador, conminándolo a optar entre ser despedido o aceptar la rebaja salarial. La legislación laboral, en cuanto reguladora de las relaciones colectivas de trabajo, perdió su sentido.

Ahora bien, para facilitar la reducción de los salarios, el Gobierno otó por modificar el Plan Laboral: la Ley 18.134 (de 1982) no sólo puso término a los reajustes automáticos de remuneraciones para los trabajadores excluidos de la negociación colectiva, sino que cambió el "piso" o base de ésta, retrotrayéndolo ya no al nivel del contrato anterior reajustado, sino al nivel de junio de 1979. Posteriormente el "piso" se volvió a modificar, estableciéndolo en el monto del contrato anterior, pero suprimiendo el reajuste.²⁷

En definitiva, frente a la crisis el Estado no pudo mantener su pretendida "neutralidad" en las relaciones laborales, ni siquiera la del llamado Plan Laboral, y volvió a imponer reformas legales contrarias a los intereses de los trabajadores.

En lo que respecta a las políticas de empleo, ellas se enmarcaron en los supuestos neoliberales, denominados también "economía social de mercado". Se suponía que el libre juego de las fuerzas del mercado y la prospe-

riedad económica generarían los empleos necesarios para solucionar el problema de la cesantía: "Al multiplicarse las oportunidades de empleo se llegará, primero, a un grado de pleno empleo, y, segundo, se generará un proceso alcista de sueldos y salarios.²⁸

Era necesario, sin embargo, superar las barreras legales para que el mercado pudiera operar con eficiencia. Más concretamente, se consideraba necesario eliminar el sueldo mínimo legal, ya que éste se oponía al funcionamiento del libre mercado, produciría un encarecimiento artificial de la mano de obra, y desincentivaría la contratación de trabajadores. Dadas las dificultades políticas y de relaciones internacionales que generaría la supresión del sueldo mínimo legal, antes de la crisis sólo fue suprimido para los menores de 21 años y los mayores de 65 años. Después de la crisis, se restableció el sueldo mínimo para los menores de 21 años (Ley N° 18.372, de diciembre 1984). Pero se procedió a reducir cada vez más el monto real del sueldo mínimo legal, de tal manera que llegó a ser insignificante, situándose a un nivel inferior al 50 por ciento del que tenía en 1981.

Cuadro 7
Índice real del sueldo mínimo legal

Año ¹	Índice real ²
1981	100,0
1982	85,0
1983	62,2
1984	51,2
1985	47,9 ¹
1986	49,7

Fuente: INE.

¹ Datos a septiembre de cada año.

² Deflactado con IPC-PET.

Como se puede constatar en el cuadro 7, la recuperación económica del período de post-crisis (1984-1986) no implicó una revalorización del sueldo mínimo legal; por el contrario, éste continuó perdiendo valor, lo que en la práctica equivalió a eliminarlo.

Sin embargo, la tesis monetarista según la cual la disminución de los salarios reales permite la expansión del empleo, no fue confirmada en la práctica chilena. Por el contrario, los más altos niveles de desempleo coincidieron con los períodos de salarios más bajos. Los más altos niveles de empleo se han logrado cuando los niveles de actividad económica han sido más elevados, y en estos casos se han dado los más altos niveles salariales.

Cuadro 8
Tasa de desocupación nacional

Año ¹	Tasa de desocupación	
	Abierta	Real ²
1980	12,2	17,9
1981	12,4	17,0
1982	23,7	30,7
1983	22,5	35,0
1984	18,5	26,2
1985	16,6	23,6
1986	13,9	19,0

Fuente: Departamento de Economía, Universidad de Chile.

¹ Datos a septiembre de cada año.

² Incluye los adscritos a los programas especiales de empleo (PEM-POJH).

Como se puede observar en el cuadro 8, incluso en el momento más favorable del "boom" (1980-1981), la desocupación abierta fue extraordinariamente alta, lo que muestra que se está frente a un problema de desempleo estructural. Cuando la actividad económica cayó abruptamente (1982-1983), y con ella los salarios reales, la desocupación llegó a sus niveles más elevados. Posteriormente (1984-1986), la recuperación económica fue acompañada de una disminución del desempleo.

Ahora bien, aunque la política neoliberal suponía que el desempleo desaparecería gracias a la intervención del mercado, el régimen puso en práctica algunas medidas de emergencia contra la cesantía. Una de ellas fue el llamado "plan del nuevo empresario", que pretendía convertir en pequeños empresarios a los funcionarios de la administración pública despedidos por el régimen. Pero este plan, que consistía básicamente en la entrega de cierta cantidad de dinero a los despedidos, tuvo poca aplicación en la práctica y su efecto sobre la disminución del desempleo fue insignificante.

Por otra parte, a fin de estimular la contratación adicional de mano de obra, se otorgaron subsidios a los empleadores. Pero esta política tampoco dio resultados: en 1978, cuando la entrega de subsidios llegó a su más alto nivel, la tasa de desocupación real fue de un 17,9 por ciento, más que triplicando la tasa histórica anterior a 1973.

Otra medida que se implementó fue la de extender a los obreros y ampliar la cobertura de los subsidios de cesantía. Sin embargo, a pesar de su bajísimo monto (inferior al sueldo mínimo legal), éstos beneficiaron a una proporción muy pequeña de los desocupados, alcanzando en 1980 a un máximo de 19,6 por ciento.

En definitiva, por mantenerse fiel a la doctrina neoliberal, el régimen militar se ha resistido a enfrentar el desempleo con las políticas keynesianas tradicionales: la intervención activa del Estado en la economía y la cre-

ación de empleos mediante vastos planes de viviendas y obras públicas.

Sin embargo, en contraste con las medidas frente a la desocupación ya mencionadas, el régimen ha puesto en marcha programas especiales de empleo que han tenido un desarrollo espectacular. Nos referimos en particular al Programa de Empleo Mínimo (PEM) y al Programa de Ocupación para Jefes de Hogar (POJH).²⁹

El PEM surgió a comienzos de 1975, como un paliativo frente a la extraordinaria desocupación generada por la política de shock. Se planteó inicialmente que el trabajo no debía exceder de 15 horas semanales, y que la retribución sería equivalente a un tercio del ingreso mínimo. Sin embargo, se estableció que los trabajadores no podrían ser considerados como empleados del Estado: no gozarían de estabilidad ni de indemnización por término del trabajo; tampoco tendrían derecho a vacaciones, ni a las asignaciones familiares, de colación o de movilización. En principio, los trabajos deberían durar por un máximo de tres meses. De hecho, los adscriptos al PEM trabajaron normalmente en jornada completa, y permanecieron largos años en este tipo de actividad. En octubre de 1982 surgió el Programa de Ocupación para Jefes de Hogar (POJH), que pretendía superar algunas deficiencias del PEM, realizando tareas más productivas y mejor organizadas, con la participación de capataces, supervisores y jefes de proyectos. Sin embargo, tampoco en este programa los adscriptos han podido gozar de derechos laborales.

De hecho, en ambos programas se ha tratado de una mezcla de política de empleo con política asistencial mediante subsidios. Estos subsidios han sido de montos miserables, con altos niveles de explotación de los trabajadores adscriptos.

Cuadro 9
Adscriptos a los Programas Especiales de Empleo
en proporción a la fuerza de trabajo
(porcentajes)

Años	PEM	POJH	PEM+POJH
1975	2,3	—	2,3
1976	5,0	—	5,0
1977	5,9	—	5,9
1978	4,2	—	4,2
1979	3,9	—	3,9
1980	5,2	—	5,2
1981	4,9	—	4,9
1982	6,2	—	6,2
1983	9,3	4,4	13,7
1984	4,4	4,4	8,8
1985	3,3	4,7	8,0
1986	1,9	3,3	5,2

Fuente: INE. Promedios anuales.

Como se puede constatar en el cuadro 9, estos programas han incluido a una importante proporción de la fuerza de trabajo. Ante la crisis de 1982-1983 la política oficial fue ampliar estos programas, para dar al menos una ocupación de emergencia a los cientos de miles de desempleados. Posteriormente fueron cerrando proyectos y congelaron el monto del subsidio, con el fin de desalentar a los adscriptos.³⁰ La idea subyacente era que el sector público se desentendiera de estos trabajadores, pudiendo así reducir el déficit fiscal, y que el sector privado los fuera absorbiendo.

A mediados de 1987 se inició un nuevo programa de emergencia, que es administrado por el sector privado y debería absorber paulatinamente a los adscriptos al PEM y al POJH. En el PIMO (Proyectos Intensivos en Mano de Obra) los adscriptos tienen derecho al sueldo mínimo y gozan de beneficios laborales, como previsión social, atención de salud y vacaciones. Sin embargo, los proyectos durarán en principio sólo tres meses, lo que impide a los trabajadores gozar de un mínimo de estabilidad. Además, el sueldo mínimo legal ha bajado tanto, que su monto líquido es un 29 por ciento inferior al subsidio del PEM en 1975. En todo caso, este nuevo programa es una manifestación más de la voluntad privatizadora que ha orientado las políticas económicas y sociales del régimen militar.

Ya nos hemos referido más arriba a la política de remuneraciones llevada adelante por los economistas neoliberales. En lo fundamental, se ha tratado de dejar actuar a las fuerzas del mercado, dentro de un marco de fuertes restricciones a la acción sindical. Esto ha significado un grave deterioro de las remuneraciones reales, con respecto al nivel alcanzado antes de la dictadura.

En el cuadro 10 se puede constatar que en el momento más alto del "boom" (1981), el índice de remuneraciones reales fue significativamente inferior al de 1970. Con la crisis, el promedio de los sueldos y salarios bajó sensiblemente. Y la política de los años de recuperación (1984-86) ha sido mantener las remuneraciones a un nivel bajo, para limitar las importaciones y poder responder a las exigencias del servicio de la deuda externa.

Ahora bien, el promedio de las remuneraciones reales no revela las profundas diferencias que se han ido estableciendo entre las diversas categorías de asalariados. De hecho, mientras los ejecutivos y los trabajadores de las empresas modernas han tenido remuneraciones relativamente altas o al menos aceptables, la gran masa ha tendido a perder una alta proporción del poder adquisitivo de su sueldo o salario.³¹

Ya hemos señalado la caída que ha experimentado el sueldo mínimo legal. Lo mismo ha sucedido con las asignaciones familiares, las de colación y movilización. El deterioro de las asignaciones familiares ha afectado especialmente a los empleados en los primeros años del régimen, pero a partir de 1974 perjudicó por igual a empleados y obreros.

En el cuadro 11 podemos ver que en los años del "boom" (1978-81) el valor real de las asignaciones familiares no aumentó y luego disminuyó bruscamente con la crisis de 1982-83. Contrariamente a lo que se podía haber esperado, su poder de compra continuó deteriorándose en la fase de recuperación económica (1984-86). Lo que estaba subyacente era una deliberada política de disminuir el monto de estas asignaciones sociales. La razón aducida por los economistas neoliberales es que estas asignaciones benefician a muchas familias de sectores medios y altos que no las necesi-

Cuadro 10
Indice de remuneraciones reales ¹
(1970 = 100)

Años	Indice
1970	100,0
1971	125,3
1972	126,6
1973	-----
1974	64,1
1975	62,0
1976	65,4
1977	70,7
1978	75,1
1979	81,4
1980	85,5
1981	96,4
1982	96,1
1983	85,8
1984	85,9
1985	82,2
1986	85,3

Fuente: INE

¹ 1960-1972 y 1979-1984 deflactado por el IPC oficial. 1974-1978 deflactado por el IPC corregido por CIEPLAN. Ver Berta Teitelboim, *Serie de Indicadores económico-sociales*, PET, Santiago, 1985.

Cuadro 11
Indice real de las asignaciones familiares
(1970 = 100)

Años	Indices	
	Obreros	Empleados particulares
1970	100,0	100,0
1971	138,5	134,2
1972	97,2	86,7
1973	45,8	43,9
1974	104,8	66,8
1975	100,8	64,6
1976	93,6	59,7
1977	87,2	55,6
1978	84,8	54,1
1979	82,0	52,3
1980	82,2	52,4
1981	81,5	52,0
1982	80,0	51,0
1983	64,1	40,9
1984	63,2	40,3
1985	55,1	35,1
1986	46,1	29,4

Fuente: José Pablo Arellano *"La situación social en Chile"*, CIEPLAN, Santiago, 1987, sobre la base de cifras oficiales.

tan. Sería necesario, en consecuencia, focalizar los recursos disponibles en las familias reducidas a la extrema pobreza.

En lo que respecta al sector público, los reajustes de remuneraciones han sido inferiores al alza del costo de la vida durante la fase de recuperación económica post-crisis. Esto ha significado que los sueldos y salarios de los trabajadores del sector público hayan disminuido más que el promedio.

La lógica de estas políticas (disminución del sueldo mínimo legal, de las asignaciones familiares y de las remuneraciones de la administración pública) es la de reducir el déficit fiscal para cumplir con los compromisos contraídos con el FMI, que a su vez son prerequisites para el servicio de la deuda externa. Esta misma lógica es la que ha presidido las políticas de reducción del gasto social en las áreas de la salud, la educación y la seguridad social. No nos vamos a referir en detalle a estas políticas, porque están menos directamente ligadas a las relaciones laborales, pero analizaremos la evolución del gasto público social en términos globales. Debe tenerse en cuenta que estas cifras incluyen el gasto social que se dedica a las Fuerzas Armadas y de Orden, que ha crecido enormemente en los años del régimen militar.³² De tal manera que ellas no revelan con exactitud la situación de las grandes mayorías nacionales.

Cuadro 12
Índice real del gasto público social por habitante
(1969-70 = 100)

Años	Índice
1969-70	100,0
1974	95,9
1975	78,4
1976	74,4
1977	82,3
1978	82,6
1979	86,6
1980	87,3
1981	88,2
1982	90,9
1983	81,2
1984	80,0
1985	77,4

Fuente: J. P. Arellano, *La situación...*, ob. cit.

Como se puede apreciar en el cuadro 12, el gasto público social por habitante se ha mantenido permanentemente por debajo del nivel alcanzado en 1969-70. Tuvo una violenta caída cuando se aplicó la política de shock (1975-76) y después se recuperó hasta 1982, pero luego volvió a descender

significativamente, llegando a ser en 1985 un 22,6 por ciento inferior al de comienzos de la década del '70. Esto significa que las políticas sociales seguidas después de la crisis de 1982-83 han mantenido la orientación de reducir el rol del Estado y limitar los gastos fiscales; la recuperación de la economía no ha significado en absoluto un aumento del gasto social por habitante, sino todo lo contrario.

El deterioro del gasto público social, que afecta sobre todo a los trabajadores asalariados, no ha impedido que el régimen haya desarrollado políticas asistenciales dirigidas a los sectores más pobres. El Gobierno ha tomado una serie de medidas para constituir lo que ha llamado una "red social". Es así como, por ejemplo, al mismo tiempo que disminuía el monto de las pensiones de los asalariados civiles (en un 10,3% entre 1970 y 1984), aumentaban las módicas pensiones asistenciales (de 0 a 278.400, en los mismos años).³³ Dicho en otros términos, las políticas sociales implantadas han significado que sean los asalariados no uniformados los que financian las políticas asistenciales.

III. La conducta de los actores sociales más relevantes

En lo que respecta a las políticas económicas y sociales, no cabe duda de que el actor social más relevante en Chile ha sido el Estado. Se trata de un Estado autoritario, controlado por las Fuerzas Armadas y de Orden, con un claro predominio del ejército y una extrema personalización del poder; de un Estado que ha establecido una alianza con los grandes grupos económicos para aplicar rigurosamente un modelo económico neoliberal. Este modelo, que es concentrador y excluyente, que tiende a marginar a las grandes mayorías nacionales y a sus organizaciones, ha resultado muy conveniente tanto para el poder militar como para los grandes capitalistas. No se ha tratado, en consecuencia, del Estado de compromiso —que se desarrolló en Chile, con altibajos, desde comienzos de siglo hasta 1973— sino de un Estado que establece una alianza estratégica y táctica con una fracción de la clase dominante.

Es frente a ese Estado que se constituyen los actores sociales. No se constituyen, por lo tanto, actores sociales "puros", como en la Europa de la revolución industrial, que vio el enfrentamiento directo de los obreros y los capitalistas. Se constituyen actores mixtos, sociopolíticos, que defienden intereses de clase, pero a la vez intentan ejercer presión en el sistema político y hacer valer sus proyectos de desarrollo nacional.

Entre estos actores, vamos a retener a dos que nos parecen los más relevantes, los empresarios y los trabajadores organizados sindicalmente.³⁴ Se podría analizar también la conducta y los planteamientos de otros actores sociales —como los campesinos, los pobladores, los que se agrupan en organizaciones económicas populares, los gremios profesionales, las iglesias, etc.—, pero nos parece que la acción de éstos no ha sido tan relevante frente a las innovaciones en políticas económicas y sociales.

Es conveniente recordar que existen ciertos principios de constitución de actores sociales.³⁵ Uno de ellos es el principio corporativo, que está determinado por las condiciones socioculturales de la categoría social a la

que pertenece el actor y por las demandas o reivindicaciones respecto de esas condiciones. El otro es el principio sociopolítico, determinado por la orientación del actor a mantener, modificar o cambiar el sistema social. Puede haber actores principalmente corporativos y principalmente sociopolíticos. La estabilidad e influencia de un actor depende de su capacidad para combinar adecuadamente ambos principios.

A La acción de la clase empresarial

Los gremios empresariales chilenos cumplieron un rol decisivo en la caída del gobierno de la Unidad Popular (1973). Pero su acción estuvo centrada mucho más en la defensa de la propiedad privada (según ellos gravemente amenazada) que en la elaboración de un proyecto de sociedad alternativo.³⁶ La activa movilización de los empresarios correspondió, en consecuencia, a un actor principalmente corporativo. De tal manera que, cuando se instaló el gobierno militar y se alejó la amenaza pendiente contra la propiedad privada, los empresarios se retiraron a la esfera de sus intereses sectoriales, y en particular a la reconstitución de su patrimonio, cuando éste había sido afectado.

Ellos cedieron su cuota de poder a las Fuerzas Armadas y a la tecnocracia de los economistas neoliberales, que contaba con un programa coherente.

A pesar de que muchos empresarios no estaban de acuerdo con las orientaciones neoliberales, sobre todo los que producían para el deprimido mercado interno, la clase empresarial en su conjunto confió en que el modelo económico monetarista permitiría un gran salto adelante en el desarrollo capitalista del país. Confío también en que la tecnocracia económica y el gobierno militar serían fieles garantes de sus intereses y en particular de la propiedad privada de los medios de producción.³⁷

Durante los años del "boom" (1978-1981), se produjo una profunda dualización de la economía, entre los polos dinámicos y los polos deprimidos. Los empresarios ligados a estos últimos perdieron confianza en el modelo, particularmente los agricultores dedicados a los cultivos tradicionales. Pero la crisis de confianza se agudizó cuando en 1981, y sobre todo 1982, los indicadores globales de la economía empezaron a declinar fuertemente. Ya no se mantuvo lo que Campero llama la "apuesta ideológica" de los empresarios frente al modelo neoliberal.

Ahora bien, la crisis del modelo implicó una amenaza mayor a la propiedad privada que las expropiaciones e intervenciones realizadas durante el Gobierno de la Unidad Popular. Se ha calculado que el valor de las propiedades que pasaron a ser controladas por el Estado a partir de la crisis fue superior al correspondiente de 1973. El endeudamiento interno con el sistema financiero equivalía en enero de 1986 a un 88 por ciento del Producto Geográfico Bruto.³⁸ En estas circunstancias, no puede sorprender que se produzca un viraje en el interior de los gremios empresariales. Los sectores ligados a la Confederación de la Producción y del Comercio (en general, grandes empresarios), después de reconocer la profundidad de la crisis, plantearon una política de "reactivación negociada" con el Gobierno.

En cambio, los sectores vinculados al pequeño y mediano empresariado plantearon la necesidad de cambiar el modelo económico, e iniciaron acciones de movilización y presión social para lograrlo. La agitación empresarial que empezaba a concertarse con las dirigencias sindicales, provocó una reacción drástica del gobierno: fue expulsado del país el presidente de la Asociación Nacional de Productores Trigueros. Ante esta medida represiva, el movimiento de protesta empresarial se desarticuló. La falta de un referente político constituido le impidió resistir la acción represiva.

En términos generales, se puede sostener que la crisis de confianza de los gremios empresariales en el modelo económico no se convirtió en una crisis fundamental frente al sistema político. La ausencia de un "garante político alternativo" ha hecho que los empresarios mantengan su opción por el régimen militar, que los "salvó" en 1973 y les ha dado toda clase de garantías durante más de 13 años.

Vamos ahora a analizar más en detalle la posición de la clase empresarial frente a las diversas medidas de política económica que se han tomado para enfrentar la crisis.

La primera medida importante ante la escasez de recursos externos fue la devaluación monetaria (junio de 1982), después de tres años de fijación del tipo de cambio y en circunstancias de una inflación interna considerable.³⁹ La devaluación fue bien acogida por los empresarios ligados al sector exportador, ya que sus perspectivas de utilidades mejoraron considerablemente. Pero fue mal recibida por los empresarios que se habían endeudado en dólares, confiados en las reiteradas afirmaciones de las más altas autoridades en el sentido de que el tipo de cambio no sería alterado. Pero estas posiciones son esperables, y no constituyen una novedad. Lo más nuevo fue que consiguieron que el régimen otorgara un subsidio a los endeudados en dólares. Particularmente favorecidos resultaron los empresarios que tenían deudas en dólares y eran exportadores, ya que quedaron cubiertos frente a las pérdidas y se aseguraron mayores ganancias.

Por otra parte, ante la gravedad de la crisis de 1982, los empresarios agrupados en la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOPA) solicitaron al Gobierno un aumento de los aranceles de importación. La finalidad era proteger aun más la industria nacional frente a la competencia externa, lo que permitiría sustituir las importaciones. De hecho, las autoridades subieron los aranceles a un 20 por ciento, y luego a un 35 por ciento (octubre de 1984). El alza de los aranceles fue en definitiva muy inferior al alza del dólar. Esto puede explicarse por la presión de los empresarios exportadores, ya que el aumento de los aranceles encarece los insumos importados y limita las ganancias de la exportación. En otras palabras, el sector dinámico, que produce para los mercados externos, se impuso sobre los sectores empresariales orientados al mercado interno. La fracción empresarial más ligada a la economía internacional logró éxito también en evitar que se aplicaran aranceles diferenciados. Este tipo de aranceles implicaría una limitación externa adicional al libre juego de las fuerzas del mercado, lo que se opone a las tesis monetaristas. En consecuencia, a pesar de la aguda escasez de divisas, se siguió dando las mismas facilidades para importar productos suntuarios que para importar maquinarias o bienes de primera necesidad.

En lo que respecta a las políticas estatales orientadas a la disminución del consumo interno, los empresarios no sólo las aprobaron sino que las apoyaron activamente en sus empresas, reduciendo los salarios reales y otros beneficios. Cuando el Consejo Económico y Social, claramente oficialista, propuso elevar significativamente el sueldo mínimo legal, los empresarios se opusieron, aduciendo que eso implicaría un daño para la eventual creación de puestos de trabajo. En otros términos, siguieron manejaando, aun después de la crisis, la ideología monetarista, y no apreciaron el hecho de que el aumento de los salarios hacía crecer la demanda, con el consiguiente beneficio para los empresarios orientados al mercado interno.

A pesar del predominio global de las tesis monetaristas en las conductas y demandas empresariales, en el sector de la agricultura tradicional las políticas no-ortodoxas que hemos reseñado (precios mínimos; poderes compradores; créditos especiales; etc.) gozaron de la más amplia aceptación entre los empresarios del sector. El notable crecimiento de la producción les permitió fuertes ganancias, haciendo posible con frecuencia la reconstitución de su capital de trabajo y nuevas inversiones. Además, la renegociación de sus deudas les garantizó que sus propiedades ya no estuvieran en peligro de expropiación.

Sin embargo, el nivel de inversiones se mantuvo relativamente bajo, siendo en 1986 un 24,6 por ciento inferior al de 1981. No obstante las condiciones favorables de la economía internacional en 1986 (baja del precio del petróleo, descenso de las tasas de interés, etc.), y del optimismo que esto generó en el empresariado, las tasas de inversión no se recuperaron significativamente. Se constata así la validez —aun después de la crisis— de la afirmación de Ricardo Lagos, en el sentido de que la nueva burguesía está "más interesada en la adquisición de activos de empresas existentes que en nuevas aventuras empresariales".⁴⁰

En lo que respecta a las relaciones económicas internacionales, el empresariado chileno siempre demostró una actitud favorable a las inversiones extranjeras, y nunca se opuso a las extraordinarias facilidades que les ofrece la ley chilena. En el período de recuperación de la crisis, los empresarios chilenos colaboraron con los inversionistas extranjeros en la adquisición de pagarés de la deuda externa. Con ello se ha logrado disminuir esta deuda, pero a costa de acrecentar el proceso de desnacionalización de la economía y de profundización de la dependencia.⁴¹ Pero se puede afirmar que, salvo casos relativamente excepcionales, los empresarios no han llegado a acuerdos con inversionistas extranjeros para la implementación de nuevas inversiones productivas.

En lo que concierne al pago de la deuda externa, la clase empresarial aprobó con satisfacción el aval que el Estado otorgó a las deudas del sector privado. A pesar de que una de las demandas tradicionales del empresariado había sido que disminuyera la intervención estatal, en el momento de la crisis prevaleció la opción de "socializar las pérdidas". Dicho en otras palabras, la ideología neoliberal fue dejada de lado, y se impuso el pragmatismo.

Ahora bien, los empresarios han reaccionado positivamente frente a las políticas destinadas a estimular las exportaciones. En lo que respecta al sector forestal, no han opuesto ninguna objeción ideológica a la política de subsidios estatales (a pesar de que se aparta del neoliberalismo), y han

aprovechado estos beneficios para ampliar considerablemente la proporción del sector privado en las plantaciones. En otros sectores primarios dedicados a la exportación han introducido innovaciones tecnológicas (como el riego por goteo en los parrales del norte y el uso del radar en la pesca industrial). Pero estas conductas parecen más bien marginales. Como vimos anteriormente, las exportaciones industriales estaban en 1986 al mismo nivel de 1980, lo que no demuestra un comportamiento particularmente innovador, sobre todo si se tiene en cuenta que el tipo de cambio real aumentó en un 95,4 por ciento entre 1980 y 1986.

Si analizamos el comportamiento empresarial respecto al rol económico del Estado, podemos verificar que han existido presiones y demandas constantes para que éste limite su acción a la fijación y control de las reglas del juego, así como al desarrollo de la infraestructura necesaria para que el sector privado pueda acelerar su crecimiento. Ya al comienzo del régimen militar los empresarios lograron que se privatizaran las empresas del Estado, en condiciones muy favorables para ellos.⁴² Después de la crisis de 1982-1983, y ante la nueva estatización de la economía que se derivó de ésta, los grandes empresarios fueron los principales demandantes y beneficiados de la privatización de empresas estatales. Ya hemos visto que la venta de empresas ha implicado una vez más enormes subsidios. Lo nuevo en esta oportunidad fue la fachada ideológica con que se revistió el proceso, presentándolo como una necesidad de redistribuir la propiedad de los medios de producción y de dar acceso a ella a los trabajadores. La prensa oficialista más ligada al empresariado (y en particular el diario *El Mercurio*) fue la principal difusora de la campaña del "capitalismo popular", que en realidad ocultaba las demandas y presiones de la burguesía especuladora.

Las ganancias realizadas mediante la compra de acciones de empresas estatales, demuestran que se mantuvo vigente la orientación especuladora del empresariado chileno.⁴³ Este adhirió firmemente a las políticas privatizantes del régimen, dejó de lado sus reservas frente a la aplicación del modelo económico neoliberal, y mantuvo su fidelidad al sistema político autoritario. Así, pues, mientras la derecha política tomaba distancia frente al Gobierno, percibiendo su extrema fragilidad en el mediano y largo plazo, la derecha económica asumió una posición clientelista, aprovechando las ventajas que le concedía el régimen militar.

Una de las principales demandas del empresariado ante la crisis fue que el Estado facilitara la renegociación de las deudas. Dados los principios monetaristas, las autoridades económicas se resistieron durante un largo tiempo a intervenir, pero al final cedieron. Fue así como, a mediados de 1984, las deudas del sector productivo —que representaban un 75 por ciento del total— pudieron ser renegociadas en condiciones muy favorables.⁴⁴ En cambio otros sectores, como los deudores habitacionales y los que habían recibido créditos de consumo, obtuvieron condiciones mucho menos ventajosas.⁴⁵

En cuanto a la posición del empresariado frente a las políticas sociales, se pudo verificar que no varió fundamentalmente en el período de post-crisis. Ya ahemos señalado que los empresarios contribuyeron a implementar la política de mantener en un nivel bajo las remuneraciones reales. Se opusieron al aumento del sueldo mínimo legal, con el argumento de que era

necesario defender el volumen del empleo y de que el alza del sueldo mínimo desincentivara las contrataciones. La única novedad consistió en que apoyaron un nuevo programa de emergencia para enfrentar el desempleo (el PIMO, Proyectos Intensivos en Mano de Obra, puesto en marcha en 1987), en la medida en que su gestión fue encomendada al sector privado, asegurándole ganancias significativas.

Los empresarios se opusieron también a cualquier cambio sustancial en la legislación laboral. En los escasos esfuerzos de concertación con los dirigentes laborales, se opusieron sistemáticamente a que se levantaran las restricciones al derecho a huelga y se permitiera la negociación colectiva por rama de actividad económica. Así, cuando los trabajadores exigían mejores salarios, replicaban que no era posible, dada la crítica situación de las empresas y la amenaza de la competencia. Si se les planteaba una demanda para toda una rama de actividad, replicaban que este procedimiento imponía rigideces y dificultaba el buen funcionamiento de las empresas, cuyas características eran a menudo muy diferentes.

En síntesis, la clase empresarial chilena en su conjunto, una vez reformulado el modelo económico neoliberal después de la crisis, adhirió firmemente a las políticas económicas destinadas a rescatarlo, y trató de aprovechar en forma clientelista las múltiples ventajas que le ofrecía el sistema político autoritario.

B Las reivindicaciones y demandas de las organizaciones sindicales

El movimiento sindical chileno debió soportar una crisis multidimensional desde la instalación del capitalismo autoritario en 1973.⁴⁶ En primer lugar, se produjo una crisis jurídico-política, consistente en la pérdida de las normas que habían hecho posible el desarrollo de las organizaciones sindicales, y en la instalación de un régimen político represivo y excluyente. En segundo lugar, una crisis estructural, consecuencia de la aplicación del modelo neoliberal, que provocó un extendido desempleo y un profundo deterioro del sector industrial, base histórica del sindicalismo. Luego, una crisis orgánica, ya que desapareció la organización unitaria que había representado al sindicalismo chileno en los últimos decenios del régimen democrático. Por último, una crisis cultural, ya que el patrón solidario y socializante del período democrático fue sustituido por un modelo cultural individualista y consumista.

El período del auge económico (1978-1981) trajo consigo una liberalización de las relaciones laborales. De una semiparalización, interrumpida por las manifestaciones públicas de los grupos sindicales nacionales, se pasó a una etapa de denuncia, reivindicación y reconstitución interna del movimiento sindical.

Pero cuando se desencadenó la crisis de 1982-1983 el campo de acción sindical a nivel de las empresas se redujo sensiblemente. Como lo hemos señalado anteriormente, la negociación colectiva perdió mucho de su sentido. El consumo moderno al que se había accedido parcialmente se convirtió en una pesadilla: muchos bienes tuvieron que ser devueltos o ven-

didos, con grandes pérdidas. Las bases sindicales experimentaron un profundo sentimiento de degradación y de frustración; tanto más cuanto que el ajuste para enfrentar la crisis consistió básicamente en una reducción del poder de compra de los asalariados. La acción sindical a nivel de las empresas asumió una orientación netamente defensiva; se pasó de una conciencia de clase reivindicativa a una conciencia de clase oprimida.

Frente a la imposibilidad de llevar adelante negociaciones colectivas eficaces, las organizaciones sindicales exigieron la intervención del Estado, presionando por un cambio radical del modelo económico neoliberal y del sistema político en que se sustenta. El rol de los dirigentes nacionales recobró importancia, como la que tuvo antes del Plan Laboral. Más aún, el movimiento sindical —conducido por los dirigentes nacionales— se constituyó en el eje del movimiento popular y de las manifestaciones políticas orientadas a terminar con la dictadura. En este sentido, el movimiento sindical se convirtió en un "actor social relevante" no sólo por su capacidad de guiar a sus bases, sino también (y sobre todo) por su capacidad de convocar a amplios sectores populares y a variadas organizaciones e instituciones de la sociedad civil. Al menos durante los años 1983-1984, el movimiento sindical chileno demostró un adecuado equilibrio entre la dimensión corporativa y la dimensión sociopolítica, lo que aumentó el impacto de sus intervenciones.

De hecho, las protestas nacionales de 1983 y comienzos de 1984, lideradas por los dirigentes nacionales, influyeron decisivamente en la retirada del equipo económico neoliberal (los *Chicago Boys*). Sin embargo, las políticas implementadas por las nuevas autoridades favorecieron prioritariamente a los empresarios y a algunos sectores medios, como en el caso de la renegociación de las deudas internacionales, al que nos hemos referido anteriormente.

Ahora bien, en lo que respecta a las políticas económicas y sociales más importantes, la posición de las organizaciones sindicales ha tenido diversos énfasis. En primer lugar, han manifestado un rechazo categórico a hacer caer sobre los trabajadores el peso de la crisis, reduciendo el consumo de las grandes mayorías. Pero la devaluación de 1982 y las que siguieron fueron acogidas con reservas. Si bien los dirigentes percibían que un tipo de cambio alto constituía una defensa para la industria nacional, no querían sufrir las alzas de precios derivadas de las devaluaciones sin los correspondientes reajustes salariales. La posición frente al aumento de los aranceles fue semejante, con la diferencia de que las organizaciones sindicales siempre optaron por los aranceles diferenciados, de manera que los impuestos de aduana afectaron en mayor medida a los productos de lujo o prescindibles.

La posición de las organizaciones sindicales fue muy favorable a las políticas destinadas a proteger la industria y la agricultura nacionales orientadas al consumo interno, sobre todo en la medida en que los empresarios de estos sectores respondieron a las reivindicaciones laborales que debido a la crisis se veían obligados a disminuir el empleo y las remuneraciones. Esta preocupación por el desarrollo nacional, que ofrecía posibilidades de concertación con el empresario, estuvo presente sobre todo entre los dirigentes que buscaban un sindicalismo renovado y daban preferencia a la negociación política como vía para resolver los conflictos de intereses.

En cambio, a pesar de la crisis de divisas, las organizaciones sindica-

les no manifestaron una preocupación especial por el incremento de las exportaciones. Probablemente esto se debió a que, en general, las exportaciones del sector privado estaban controladas por grandes grupos económicos, que acumulaban enormes ganancias. Las demandas sindicales se centraron en la reivindicación de mejores salarios y condiciones laborales para los trabajadores ligados a las empresas exportadoras (frutícolas, forestales, pesqueras, etc.). Se trataba de lograr que al menos una parte de esas ganancias quedara en manos de los trabajadores que producían bienes exportables. El énfasis en estas reivindicaciones estaba ligado al conocimiento de que las contribuciones tributarias de los exportadores eran muy limitadas, de que si bien aportaban divisas no contribuían significativamente a incrementar los fondos generales de la nación.

En lo que respecta a las políticas de estímulo a las inversiones extranjeras, los planteamientos de las organizaciones sindicales fueron en general negativos. No se trataba de un rechazo global a cualquier inversión extranjera en cualquier circunstancia, sino a las extraordinarias facilidades concedidas a los inversionistas, en desmedro de los intereses nacionales. La oposición fue todavía mayor cuando no se trató de crear nuevas empresas sino de la compra de activos de empresas ya existentes por parte de inversionistas extranjeros, valiéndose de la adquisición de pagarés de la deuda externa.

La oposición de las organizaciones sindicales fue también tajante frente a las políticas estatales de sumisión a las recetas del FMI, desde 1985 en adelante. La subordinación de la economía chilena a la obtención de un superávit comercial, que permitiera cubrir una parte creciente de los intereses de la deuda externa, no podía menos que provocar el rechazo de la clase trabajadora, tanto por intereses de clase como por la necesidad de defender la dignidad y los objetivos del desarrollo nacional. Más concretamente, se consideró inadmisible la política de reducir los salarios reales y de restringir el gasto público.⁴⁷

La posición de las organizaciones sindicales fue también completa en lo que concierne a la privatización de las empresas del Estado, y muy en especial por la forma como fue realizada.⁴⁸ Un grupo significativo de dirigentes del sector público creó el "Comando de defensa de las empresas del Estado", con el objeto de defender el patrimonio nacional, impidiendo la venta de las empresas estatales a particulares; de velar por el desarrollo y progreso de las empresas del Estado, para que se pusieran al servicio de todos los chilenos; y de defender los puestos de trabajo, luchando contra las formas de racionalización que implican reducción de personal y despidos. Tanto este comando como las organizaciones sindicales de las mismas empresas estatales realizaron diversos tipos de acciones de denuncia y protesta. En estas acciones se unían objetivos de tipo sociopolítico con la defensa de intereses corporativos. Se enfatizaba el carácter estratégico y de utilidad pública de estas empresas, que hacía inconveniente entregarlas a capitalistas privados orientados por el lucro, y se insistió en la necesidad de mantener en el sector público estas empresas, para que sirvieran de base a la reconstrucción económica de un futuro gobierno democrático.

Las organizaciones sindicales se opusieron también a la compra de

acciones por parte de los trabajadores, tanto para que no legitimaran una política gubernamental nefasta para el país (el llamado "capitalismo popular") como porque esta compra se hacía con los fondos de indemnización. Al perder parte de este fondo, los trabajadores perderían también estabilidad laboral, y entregarían a los vaivenes del mercado los recursos destinados a darles seguridad en caso de despido. Podemos observar que también en este aspecto se dio una buena combinación de objetivos sociopolíticos de carácter nacional con una defensa de intereses particulares. Por eso no puede sorprender que adhiriera a esta campaña un gran número de organizaciones e instituciones, preocupadas de que las empresas públicas conservaran como objetivo central el desarrollo nacional y la optimización de los beneficios sociales.

A diferencia de la oposición tajante a la privatización de empresas públicas, los planteamientos del sindicalismo respecto a la renegociación de las deudas fue matizada. Por un lado, existía conciencia de que las tasas de interés pagadas por los empresarios habían sido expropiatorias, y que si no recibían facilidades crediticias irían a la quiebra. Además, resultaba claro que no existían las condiciones objetivas para una estatización generalizada. Pero, por otro, los dirigentes no querían que se socializaran las pérdidas sin que los trabajadores de las empresas salvadas fueran particularmente beneficiados. De hecho, la recuperación de las deudas fue planteada por el Gobierno sin poner condiciones en materia de mantención de los niveles de empleo y de salarios. Y el empresariado, en general, aprovechó esta circunstancia para continuar con su política de despidos y rebaja de remuneraciones. De manera que se practicó lo que se podría calificar —paradójicamente— un "liberalismo de clase"; se optó por no poner restricciones al accionar de la empresa privada, a pesar de que se le estaba otorgando un apoyo estatal extraordinario. No puede sorprender, en consecuencia, que las organizaciones sindicales se opusieran a una renegociación de las deudas orientada a salvaguardar los intereses de la clase empresarial.

Ahora bien, las demandas de los dirigentes sindicales se centraron en temas relativos a las políticas sociales. A mediados de 1984, cuando el Gobierno —asediado por una fuerte movilización social— anunció cambios en las leyes laborales, el Comando Nacional de Trabajadores planteó que una nueva legislación debía contener algunos elementos básicos, entre los cuales se pueden destacar los siguientes: a) El derecho al trabajo y a la estabilidad en el empleo, el que no podrá perderse sin causa justificada, determinada por los Tribunales del Trabajo. b) Derecho a una remuneración justa, lo que supone la restitución de los tarifados nacionales. c) Derecho a negociaciones colectivas amplias y sin restricciones, por rama de actividad o área geográfica. d) Pleno reconocimiento del derecho a huelga y establecimiento de sistemas eficaces de solución de conflictos, con participación de organismos especializados del Estado.

Ninguna de estas reivindicaciones fue acogida en las reformas jurídicas en curso, que se limitaron a correcciones menores. De manera que la oposición general de las organizaciones sindicales a la legislación del régimen se mantuvo. Por otra parte, hicieron críticas constantes a la política (o ausencia de política) de empleo que caracterizó a los economistas neoliberales.

El Pliego de los Trabajadores, elaborado por el Comando Nacional de Trabajadores (CNT) a fines de 1985, incluía como uno de sus puntos principales la contratación de todos los trabajadores de los programas especiales de empleo (PEM y POJH), con un salario mínimo digno. Diversas organizaciones sindicales se opusieron también al PIMO, en la medida en que no garantizaba ni estabilidad en el empleo ni una remuneración mínima suficiente. En cambio, la Asamblea de la Civiudad, donde el sindicalismo intervino junto a las organizaciones gremiales y estudiantiles, planteó a comienzos de 1986 la necesidad de crear un programa de empleos productivos, con participación de las organizaciones sindicales.

Junto a las reivindicaciones en materia de empleo, y con una urgencia semejante, se plantearon las relativas a los salarios. Hubo una oposición total a la política oficial de reducir el sueldo mínimo legal y otras asignaciones, como la familiar. Además, se planteó reiteradamente la necesidad de que el régimen estableciera reajustes legales de remuneraciones conforme al alza del costo de la vida. Es necesario recordar que la política de reajustes legales para todos los trabajadores no afectos a la negociación colectiva, incluso del sector privado, fue practicada antes de la crisis y abandonada cuando ésta se extendió. La amplia vigencia de la reajustabilidad de las deudas en la economía chilena, sobre todo en lo que respecta a las viviendas y servicios básicos, hacía más difícil la situación de los trabajadores, cuyas remuneraciones se reajustaron permanentemente por debajo del alza de los precios. Los jubilados, que habían mantenido la reajustabilidad de suspensiones, perdieron este beneficio en 1985, porque el Gobierno prefirió destinar ese dinero a financiar el presupuesto fiscal, bajo presiones del FMI.⁴⁹ Esta medida provocó un amplio movimiento de protesta, ya que —con excepción de las Fuerzas Armadas y de Orden— los pensionados estaban en una situación muy desmedrada.

Las organizaciones sindicales se opusieron también a las políticas orientadas a reducir el gasto público en salud, educación y vivienda, reiterando la obligación del Estado de cumplir un rol redistributivo en este plano, y oponiéndose a las orientaciones privatizadoras. Las consecuencias nefastas de la "privatización" para el empleo y para las organizaciones sindicales se manifestaron con toda evidencia a comienzos de 1987, cuando más de 8.000 profesores fueron despedidos de los establecimientos educacionales municipalizados (que se rigen por las normas legales del sector privado). La protesta sindical ante estos despidos no tuvo mayor éxito, por la imposibilidad de convertirla en acción sociopolítica, dada la división de los referentes partidarios.

En síntesis, las organizaciones sindicales mantuvieron una oposición permanente a las políticas económicas y sociales del régimen ante la crisis, aunque a veces más tajante y a veces más matizada. La posibilidad de convertir esa oposición en intervenciones exitosas dependió básicamente de la posibilidad de combinar adecuadamente la defensa de intereses corporativos y la acción sociopolítica capaz de convocar y movilizar a amplias mayorías nacionales.

IV. Escenarios posibles

En esta parte del trabajo nos vamos a centrar en el análisis del comportamiento posible de los actores sociales en los distintos escenarios sociopolíticos que se pueden imaginar para los próximos años en Chile.

La elaboración de escenarios adecuados depende básicamente de la correcta selección de las variables más importantes. En nuestro caso, vamos a centrarnos en variables que tienen relación con el régimen político y con el tipo de políticas económicas que éste lleva adelante. Esto se debe a que consideramos, siguiendo a Garretón, que el sistema político ha sido la "columna vertebral" de la sociedad chilena, el nivel en el cual se han constituido los actores sociales relevantes. De hecho, en Chile rara vez se han constituido actores de clase relativamente puros, como en los países centrales industrializados. A través de la historia chilena, tanto la clase empresarial como la clase obrera se han convertido en actores sociales relevantes sólo en la medida en que se han relacionado con (o se han referido a) el sistema político, sus instituciones y organizaciones.

La primera variable que vamos a considerar es el sistema político mismo, es decir, el conjunto de mecanismos de intermediación entre la sociedad civil y el Estado. Simplificando al extremo —lo que es indispensable para construir un número limitado de escenarios—, vamos a distinguir entre un sistema político cerrado y uno abierto. Lo consideramos "cerrado", cuando las instancias de convocatoria, de representación y de mediación de las organizaciones e instituciones políticas son mínimas. En otros términos, cuando los partidos y movimientos políticos tienen un campo de acción extremadamente limitado, y cuando las instituciones de representación, negociación y solución de conflictos o no existen o tienen límites muy restringidos.

La segunda variable es el tipo de políticas económicas y sociales. También para simplificar, distinguiremos solamente entre políticas neoliberales y políticas intervencionistas. Ya hemos señalado que desde el inicio del régimen militar las políticas económicas y sociales chilenas se caracterizaron por tratar de establecer un liberalismo a ultranza, matizado por las prácticas asistenciales, utilizando el poder casi absoluto de las Fuerzas Armadas. Esta tendencia operó en drástica oposición con el creciente intervencionismo estatal que había caracterizado a la sociedad chilena desde comienzos del siglo XIX, y en particular desde los inicios de la década del '30. Obviamente, no podemos prever para el futuro ni políticas neoliberales puras ni un intervencionismo estatal radicalizado. Por el contrario, todo inclina a pensar que las políticas tenderán a alejarse de los polos experimentados en los períodos 1973-86 y 1970-73. Sin embargo, es posible prever el predominio de una u otra tendencia, lo que permite construir escenarios alternativos.

En el interior de estas dos variables básicas distinguiremos luego algunas variantes, pero sin llegar a construir escenarios adicionales para no complicar el análisis. Por lo demás, algunas de esas variantes tienen muy pocas probabilidades de realizarse en la práctica, lo que convertiría el análisis pormenorizado de ellas en un ejercicio puramente formal.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, proponemos el siguiente marco de análisis:

Sistema político Políticas económicas y sociales
Neoliberales Intervencionistas

Cerrado	A	B
Abierto	C	D

Este marco da lugar a cuatro escenarios posibles (A, B, C y D), donde podrían actuar los actores sociales relevantes. Nos vamos a limitar al comportamiento previsible de los dos actores que hemos venido analizando: la clase empresarial y las organizaciones sindicales.

A Primer escenario: sistema político cerrado y políticas económico-sociales neoliberales

Este escenario corresponde, gruesamente, al que existió en Chile durante los primeros años de la década del '80, en su interior caracterizamos las respuestas de los empresarios y la clase trabajadora frente a las políticas económicas y sociales más relevantes. De manera que se podría suponer que las conductas y demandas frente a esas políticas serían básicamente las mismas, si las circunstancias no cambiaran.

Ahora bien, lo más probable es que las circunstancias cambien de manera significativa. No se preve que vayan a surgir condiciones para una nueva crisis económica como la que azotó al país en 1982-83; no existe en el horizonte una gran liquidez en la economía internacional, y aunque existiera tampoco sería imaginable que los bancos volvieran a conceder a Chile créditos en grandes cantidades, como lo hicieron en el pasado. No sería necesario, en consecuencia, imponer drásticas medidas de ajuste, como sucedió frente a la crisis.

Lo que se puede prever es un marco internacional relativamente estable, a pesar de las dificultades que enfrentará la economía norteamericana, de la cual la chilena depende en forma significativa. Por lo tanto, se mantendrán las actuales condiciones de estrechez de divisas y las presiones del Fondo Monetario Internacional, para que Chile cumpla fielmente con el servicio de su abultada deuda externa, pero sin coyunturas catastróficas.

Ahora bien, la mantención de la dictadura política personalizada, característica del período post '73, tendría sin duda consecuencias negativas para la economía chilena: por un lado, ante el riesgo de una polarización social creciente es posible que los capitalistas extranjeros sean todavía más cautelosos que en el pasado para hacer inversiones en Chile; por otro, es probable que las presiones políticas hicieran todavía más difícil la obtención de créditos provenientes de los bancos internacionales. Sin embargo, dada la experiencia histórica, y teniendo en cuenta que de todas maneras se produciría algún avance en la institucionalización (plebiscito, elecciones, instalación de un parlamento), no parece razonable prever un bloqueo económico que obligue al régimen a cambiar radicalmente sus orientaciones.

En estas circunstancias, resulta razonable pensar que se mantendrían las políticas económicas y sociales neoliberales, con las reformulaciones que se plantearon después de la crisis. Podrían producirse también énfasis nuevos, por ejemplo en lo que respecta a políticas asistenciales, en la medida en que éstas puedan traer consigo beneficios electorales. Pero en lo sustancial se mantendría la alianza entre las Fuerzas Armadas y los grupos económicos, que han sido los grandes beneficiados con la aplicación de la política monetarista.

Si esto fuera así, ¿cuál sería el comportamiento probable de los actores sociales más relevantes frente a las principales políticas económicas y sociales? Dada la confianza del empresariado en que el régimen militar constituye un baluarte para defender la propiedad privada de los medios de producción, se puede prever que entregará una adhesión global a las políticas neoliberales, a pesar de que algunas fracciones de la clase sean perjudicadas por ella. El rol central que ocupa la burguesía financiera y los sectores orientados a la exportación, permite prever que otras fracciones de la clase (como los medianos empresarios industriales que producen para el mercado interno) deberán subordinarse a ellos, y por lo tanto deberán aceptar los principios monetaristas. Esto es tanto más probable cuanto que la solución definitiva del endeudamiento interno todavía no se ha logrado; de manera que el empresariado deberá continuar asumiendo su rol de cliente frente al Estado. Lo anterior no significa que no puedan producirse tensiones entre las diferentes fracciones de la clase empresarial, ni que esas tensiones excluyan las adaptaciones de las políticas neoliberales. Pero nuestra previsión es que, en las circunstancias descritas, a pesar del desencantamiento de una parte importante del empresariado frente al modelo económico, seguirá adhiriendo globalmente a él, contentándose con correcciones menores.

Por el contrario, no es difícil imaginar que las organizaciones sindicales mantendrán su oposición frontal a una política económica que ha tendido permanentemente a subordinarlos o excluirlos. Pero como no se preve una nueva crisis semejante a la catástrofe de 1982-83, no es dable esperar grandes movilizaciones sociales de protesta ante la política económica, lideradas por el movimiento sindical, como las ocurridas en 1983-84.

Ahora bien, si recorremos las diversas políticas económicas y sociales que hemos analizado anteriormente, podemos prever comportamientos relativamente estables de los actores sociales más relevantes. Los empresarios ligados al sector exportador seguirán demandando que se mantenga un tipo de cambio alto, para sostener y fomentar las exportaciones. También pedirán lo mismo los empresarios que sustituyen exportaciones. Dada la escasez de divisas, se puede suponer que estas demandas coincidirán con las políticas oficiales. Pero no es dable predecir devaluaciones bruscas (como las que tuvieron lugar entre 1982 y 1984) porque esto perjudicaría a los endeudados en dólares; y no se puede pensar en nuevos subsidios, dadas las normas de austeridad impuestas por las autoridades económicas y por el FMI.

En lo que respecta a las organizaciones sindicales, es probable que se sigan oponiendo a las devaluaciones, en la medida en que las alzas de precios que ellas acarrearán no reciben los reajustes salariales correspondientes.

Los trabajadores de empresas exportadoras, sean estatales, sean privadas, no han sido beneficiados sino muy marginalmente por el alza del tipo de cambio, de manera que no se puede esperar que sean ellos quienes demanden nuevas devaluaciones. Si algunas organizaciones sindicales plantearan esto, por ejemplo los trabajadores del cobre, entrarían en contradicción con el resto del movimiento obrero y popular, lo que no corresponde a la experiencia histórica. La orientación tradicional de estas reivindicaciones es oponerse a la concentración de las ganancias en manos de los empresarios, y promover una distribución más equitativa de las ganancias producidas por las exportaciones.

Por otra parte, se puede prever también que la fracción del empresariado que produce para el mercado interno seguirá pidiendo una mayor protección para la industria nacional. Pero, una vez más, el predominio de la fracción exportadora y de la ideología neoliberal, hacen presumir que no se establecerán aranceles altos ni diferenciados. En el campo agrícola, en cambio, por ser tan sensible a las variables climáticas y estacionales, se mantendrán las políticas de protección que se pusieron en práctica después de la crisis, pero no se volvería al intervencionismo estatal anterior al '73. El apoyo técnico y crediticio del Estado a los campesinos minifundistas se mantendría, por lo tanto, en el nivel bajo que ha tenido después de la crisis. Las demandas de los grandes y medianos agricultores se verían satisfechas con la mantención de las medidas proteccionistas, lo que no pondría en cuestión lo sustancial del modelo neoliberal.

En cuanto a las organizaciones sindicales, se puede legítimamente pensar que pedirán mayor apoyo a la producción nacional, sobre todo en el terreno industrial, mediante aranceles altos y diferenciados, y otras formas de intervención estatal, como las medidas tributarias y crediticias. Pero esta demanda estaría condicionada a un mejoramiento de los niveles de empleo y remuneraciones, y sobre todo a una mayor participación de los trabajadores en las decisiones. En otros términos, se trataría de un apoyo a la industria nacional en la medida en que existiera algún grado de negociación equitativa entre los intereses contrapuestos de los empresarios y los asalariados.

El tema de la renegociación de las deudas internas seguirá siendo un problema en el futuro próximo, cualquiera que sea el escenario. En éste que estamos analizando, es posible que los empresarios seguirán presionando para obtener facilidades, dando como argumento la necesidad de mantener el funcionamiento del aparato productivo. Pero es poco verosímil que pidan la condonación de ciertas deudas o el establecimiento de tasas de interés reales nulas o negativas, dado los límites de la política monetarista. Las organizaciones sindicales, en cambio, sin desconocer la conveniencia de apoyar los procesos productivos, plantearían que cualquier facilidad debe estar condicionada a la orientación social de la empresa en cuestión (sobre todo en materia de empleo y remuneraciones) y al control respecto al uso productivo de los fondos (ya que con frecuencia, en renegociaciones anteriores los fondos liberados fueron destinados por los empresarios a usos especulativos). En términos más generales, las organizaciones sindicales plantearían que el problema de la deuda social es más urgente que el problema de la deuda empresarial; la primera afecta las condiciones mismas

de vida de los trabajadores y de las clases populares, mientras que la segunda sólo concierne a la propiedad de los medios de producción.

En lo que respecta a las inversiones extranjeras, no se pueden prever cambios significativos en las conductas de los actores sociales. No resulta plausible que los empresarios demanden facilidades todavía mayores. En el caso de las organizaciones sindicales, podrían enfatizar que la falta de democracia, y la polarización política consecuente, es una de las causas principales de las reticencias de los inversionistas. Podrían también reiterar (como lo hicieron en el pasado los sindicalistas ligados al sector automotriz) que el retiro de Chile del Pacto Andino —debido a la política neoliberal— no facilita las inversiones extranjeras. Esto es válido sobre todo en las ramas industriales que no producen bienes esenciales, y en las cuales se hace sentir particularmente la estrechez del mercado interno.

El problema del servicio de la deuda externa seguirá siendo agudo, sobre todo a partir de 1989. Sin embargo, no es probable que cambie la posición del empresariado, en la medida en que la fidelidad en los pagos facilita el flujo de créditos externos, y por lo tanto evita problemas en las actividades financieras y productivas. Mientras la estrechez que provoca este servicio no caiga directamente sobre la clase empresarial, no se ve por qué podrían cambiar su conducta. Una visión de más largo plazo podría hacer pensar a los empresarios que el desarrollo nacional y por lo tanto sus propios intereses se verá afectado por políticas tan fieles a las normas del FMI. Pero el empresariado chileno no se ha caracterizado por el predominio de visiones de largo plazo, y menos aun en el período de crisis y post-crisis. Por su parte, las organizaciones sindicales seguirán sin duda presionando para que el servicio de la deuda externa no impida el pago de la deuda social, que ellas consideran prioritaria. Aunque no logren éxitos significativos, pueden seguir demandando que el Estado deje de ser aval de la deuda externa privada, que fue contratada principalmente por los grandes grupos económicos y benefició sólo marginalmente a los trabajadores y al país en su conjunto. En esta materia pueden surgir dos tipos de planteamientos: unos ligados a la izquierda, que exigirían pura y simplemente la cesación de pagos; otros ligados a las organizaciones sindicales unidas al centro político, que pedirían una renegociación.

Ya nos hemos referido a algunas políticas económicas destinadas a fomentar las exportaciones, como la mantención de un tipo de cambio alto. Es posible que algunas fracciones del empresariado presionen para obtener nuevas facilidades destinadas a incentivar aun más las exportaciones. Así, los industriales que podrían realizar tareas de maquila (por ejemplo en el sector del vestuario), podrían demandar la instalación de almacenes de exportación, lo que aliviaría trámites y pago de impuestos. Sin embargo, a pesar de la escasez de divisas, sería poco probable que sus peticiones fueran atendidas en este escenario, dado que se tienden a manejar los recursos fiscales estrictamente. En lo que toca a las organizaciones sindicales, se puede presumir que se opondrían al otorgamiento de nuevas facilidades para los exportadores, a no ser que ellas estuvieran condicionadas por aumentos de empleo y salarios, lo que parece poco probable en el interior del modelo neoliberal.

Es posible que en este escenario que combina la mantención de un sis-

tema político autoritario, cerrado, con políticas económicas neoliberales, se intenta continuar la reducción del rol empresarial del Estado. Sin embargo, la privatización de empresas estatales puede tocar con un límite impuesto por fracciones de las Fuerzas Armadas, poco proclives a entregar a empresarios privados las actividades productivas más estratégicas del país (como la extracción de cobre y petróleo). En 1987 se habría concluido ya la etapa relativamente más fácil de privatizaciones. Es probable que algunos sectores de medianos empresarios se opusieran a una privatización a ultranza, ya que les resulta más fácil defenderse de monopolios controlados por el Estado (el cual debe tener en cuenta el bien común nacional) que de monopolios privados cuyo objetivo central es la maximización de las ganancias. En cuanto a las organizaciones sindicales, no cabe duda de que se opondrán con más vigor aun que en el pasado a la privatización, tanto para defender los intereses corporativos de los trabajadores de esas empresas, como para dotar al Estado de los medios que le permitan llevar adelante una política de desarrollo nacional y de redistribución de ingresos.

En este escenario no es probable que se promuevan políticas estatales destinadas a cambiar significativamente la legislación laboral. Los empresarios seguirían oponiéndose a los cambios, ya que el actual sistema de relaciones laborales los favorece ampliamente. Y frente a las continuas demandas de las organizaciones laborales es probable que las autoridades respondan anunciando transformaciones que a fin de cuentas resultarían de poca monta como en el pasado, y recurriendo a prácticas dilatorias.

Tampoco se pueden prever grandes cambios en las políticas estatales de empleo, aunque es probable que no se re-editen algunas experiencias poco relevantes del pasado (como el "plan del nuevo empresario" y los subsidios a la contratación adicional de mano de obra) ni vuelvan a desarrollarse los programas especiales de empleo controlados por las Municipalidades (PEM, POJH), que fueron objeto de tantas críticas en el pasado. La solución del problema de la desocupación seguiría entregada al juego del mercado, y se seguiría confiando en que la mantención de un salario mínimo muy bajo estimularía la contratación adicional de mano de obra. Como remedio de emergencia podrían desarrollarse los proyectos intensivos en mano de obra (PIMO), entregados a la gestión de los empresarios privados. Este tipo de políticas contaría sin duda con el apoyo de la clase empresarial en su conjunto y en particular de los pequeños y medianos empresarios que se harían cargo de esos proyectos. Las organizaciones sindicales, en cambio, seguirían presionando por soluciones más permanentes, en las cuales los trabajadores gozarán de estabilidad y de un salario digno. Pero es poco probable que tuviesen éxito, ya que esto implicaría la ampliación del empleo público, lo que se opone a la noción de "Estado subsidiario" que promueven los neoliberales. En todo caso, el hecho de convertirse en asalariados con derechos laborales, ocupados en tareas productivas, en lugar de seguir siendo trabajadores de segunda clase, disponibles para cualquier tipo de tarea en las Municipalidades, constituye sin duda un pequeño progreso para los desocupados, lo que sin duda sería valorado por las organizaciones sindicales.

Ante el extraordinario desarrollo del sector informal urbano después de la crisis, el régimen autoritario podría estimular el autoempleo en talleres

solidarios o en pequeñas empresas autogestionarias. Esto le reportaría sin duda beneficios electorales. Pero es poco probable que lance un programa muy amplio en esta materia, ya que resultaría muy costoso. En cuanto a los actores sociales más relevantes, probablemente no tomarían posición frente a esta política, por considerarla en la práctica ajena a sus intereses de clase. A lo más, se podrían imaginar ciertas opiniones de ellos en un plano sociopolítico, considerando que para los empresarios esta política sería favorable a la consolidación del bloque en el poder, mientras que las organizaciones laborales la considerarían más bien como una política clientelística del régimen autoritario. De hecho, se puede sostener que, en general, el movimiento sindical chileno no ha dado gran relevancia al fenómeno de las organizaciones económicas populares, que han proliferado en el mundo popular urbano desde la instalación del régimen militar y sobre todo a partir de la crisis. De manera que se puede prever que tampoco se la dará en un futuro escenario semejante al que existió en los últimos años.

Ya nos hemos referido a la posible política futura en lo que respecta al salario mínimo, y a la posición de los actores al respecto, que en lo sustancial sería la misma que tuvieron después de la crisis. Algo semejante se puede sostener respecto a las otras políticas salariales, que tenderían a mantener en un nivel restringido las remuneraciones de los trabajadores. Con el correr del tiempo, sin embargo, es probable que los ingresos de los asalariados pertenecientes a las grandes empresas estatales y privadas, que tienen más poder reivindicativo, se vayan distanciando aun más del ingreso que recibirían los empleados y obreros de las medianas y pequeñas empresas relativamente tradicionales. Esto podría provocar comportamientos diferenciados, de tal manera que los trabajadores más perjudicados asumieran posiciones más radicales, tanto a nivel de sus organizaciones locales como en el plano de las Federaciones y Confederaciones, mientras que los relativamente favorecidos estarían más dispuestos a buscar formas de negociación con los empresarios y con el régimen.

En lo que respecta a las políticas de previsión social, no se presentarían mayores novedades, excepto que se incrementaría el número de pensiones otorgadas por el sistema de capitalización individual. Estas pensiones no serán sin duda muy satisfactorias para los trabajadores de bajos ingresos, lo que puede convertirse en un arma adicional de denuncia y crítica para el movimiento sindical. En cambio, lo más probable es que la clase empresarial seguirá defendiendo el sistema, no sólo porque podrá seguir manejando los fondos de pensiones, sino porque las jubilaciones de los empleados de altos ingresos —que son los más ligados al empresariado— serán sin duda bastante elevadas.

Por último, no hay elementos para prever cambios significativos en el resto de las políticas sociales (educación, salud, vivienda), dentro del escenario que estamos analizando: se mantendría la jibarización de los aparatos del Estado, la estrechez de recursos y la orientación privatizadora. La clase empresarial continuaría dándoles su apoyo, mientras que las organizaciones sindicales reiterarían su posición crítica. Sin embargo, es posible que con el correr del tiempo las organizaciones sindicales no se limiten a la denuncia, sino que aprovechen los espacios que crean esas políticas. De hecho, en algunos planos ya se ha avanzado por este camino, por ejemplo

aprovechando la circunstancia de que los educadores del sector privado pueden participar en negociaciones colectivas, lo que está vedado a los del sector público. La prolongación de este tipo de prácticas se mantendría dentro de la lógica de acción histórica del movimiento sindical chileno.

B Segundo escenario: sistema político cerrado y políticas económico-sociales intervencionistas

El escenario anterior se situaba en estricta continuidad con el período de postcrisis, de manera que no era tan difícil prever las principales políticas económico-sociales, y el posible comportamiento de los actores sociales más relevantes. Esto no sucede en este segundo escenario, ni en los que siguen, de manera que nos centraremos en las políticas que nos parecen fundamentales.

Este segundo escenario supone que el sistema político se mantiene relativamente cerrado; es decir, que la vida política se desarrolla dentro de los marcos de la Constitución de 1980. Se trata de un sistema de democracia "protegida" por las Fuerzas Armadas, limitada en sus cauces de participación, excluyente de la izquierda marxista. Aunque gobierne un civil, su campo de acción autónomo estará muy restringido por el control del Consejo de Seguridad Nacional.

Pero aun manteniéndose este marco, es posible pensar en un cambio de orientación de las políticas económicas, que en lugar de ser guiadas por el neoliberalismo podrían ser guiadas por el intervencionismo estatal. Nos parece que estas políticas tienen menos probabilidades de ser puestas en práctica, ya que son más complejas que el "dejar hacer" del neoliberalismo. Este se presenta como una "ley pareja", a la que deben someterse todos los intereses sectoriales y regionales, como un sistema que está por encima de los intereses corporativos y de las presiones de los grupos organizados. Se presenta como defensor del interés general, por sobre los privilegios de las organizaciones más fuertes. Sin embargo, frente a la creciente polarización política, ante el riesgo de un aislamiento creciente del régimen y de un fraccionamiento de las Fuerzas Armadas, podrían prevalecer las orientaciones de tipo estatista y populista. Conviene recordar que estas orientaciones han estado siempre presentes en algunos sectores del ejército, y son las que han permitido que la ola privatizadora tenga ciertos límites. Los vínculos entre el poder militar y el "núcleo tecnocrático" neoliberal pueden relajarse en la medida en que las políticas monetaristas no sigan siendo útiles para traer recursos del exterior y disciplinar a los grupos de presión en el interior del país. La lógica del régimen militar es la mantención del poder, del orden y de la unidad interna de las Fuerzas Armadas; su ligazón con el núcleo tecnocrático neoliberal corresponde a un "matrimonio de razón" y no a una estricta confluyente de intereses, como en el caso de los grandes grupos económicos.

En este escenario, y en los siguientes, las políticas que nos parecen más fundamentales son las que se refieren a la protección a la industria nacional, el rol empresarial del Estado, el servicio de la deuda externa y la lucha contra el desempleo.

Frente a las demandas de diversos grupos empresariales, se podrían establecer aranceles más altos en los sectores que producen bienes para el mercado interno. Podrían establecerse líneas especiales de crédito para las industrias dedicadas a la elaboración de productos esenciales, y rebajas tributarias para el desarrollo de industrias regionales. Estas y otras medidas tenderían a defender y promover la industria nacional frente a la competencia externa. Pero no sería probable que se volviera a los niveles de proteccionismos existentes antes de 1973, dada la necesidad de contar con una producción industrial nacional, al menos en algunos sectores, capaz de generar divisas y por lo tanto de competir en los mercados internacionales. Para financiar esta política proteccionista se requeriría establecer mayores impuestos a los estratos de más altas rentas, abandonando el presupuesto neoliberal de que éstos son los grupos que más contribuyen al proceso de ahorro-inversión, y por lo tanto al desarrollo nacional. Esto implica un cambio en la alianza de clases. De manera que se puede prever la oposición de la fracción empresarial mono u oligopólica, orientada principalmente al mercado externo y el apoyo de los empresarios que producen para el mercado interno y que ya salieron de su "encantamiento" con respecto al milagro del neoliberalismo. En cuanto a las organizaciones sindicales, se puede presumir un apoyo moderado a este tipo de políticas, en la medida en que podrían incrementar los empleos productivos. Pero el apoyo estaría condicionado a ciertas garantías con respecto a las remuneraciones y condiciones de trabajo de los asalariados que trabajan en este sector de la industria.

Muy relacionadas con las precedentes deberían estar las políticas que conciernen al cambio en el rol empresarial del Estado. Se trataría de convertir a las empresas estatales en las principales artífices del proceso de acumulación y en las principales proveedoras de recursos fiscales. Se pondría fin al proceso de privatización de las empresas públicas, se revertirían las ventas más cuestionables, y se tendería a ampliar el sector, con el apoyo de créditos externos. La dificultad que tendrían las empresas privadas para conseguir créditos importantes, y las reticencias de los inversionistas extranjeros ante el riesgo de un país que mantendría relativamente cerrado su sistema político, hacen más plausible la implantación de políticas de rescate y ampliación de las empresas estatales. Ellas podrían convertirse además en el sostén de las empresas privadas mencionadas más arriba, asegurando el abastecimiento de materias primas y bienes intermedios sin pretender ganancias especulativas. Es posible pensar que la mayoría del empresariado nacional sería favorable a este tipo de políticas, que fueron tradicionales en el desarrollo chileno entre 1938 y 1973. En cambio, se puede prever la oposición de los grandes grupos económicos, que se verían privados de su control creciente sobre el proceso de acumulación. También se puede prever una posición relativamente favorable de las organizaciones sindicales, no sólo porque un Estado fuerte puede garantizar un desarrollo nacional y mejores condiciones de empleo y remuneraciones para los trabajadores, sino porque puede convertirse en el instrumento de procesos democratizadores más profundos.

El problema del servicio de la deuda externa será también muy agudo en este escenario, ya que no existirán condiciones políticas que permitan obtener facilidades. Es posible que se produzca una intervención más activa

del Estado para promover las exportaciones, que supere las simples medidas financieras. Ella podría consistir en el desarrollo de acuerdos bilaterales con algunos países que privilegian las relaciones comerciales por sobre las opciones ideológicas (como Sudáfrica y/o que comparten el antisovietismo del régimen militar como China popular). Pero no se puede prever la creación de un amplio abanico de acuerdos bilaterales, que hiciera cambiar radicalmente la situación. Se podría también avanzar en la línea de la sustitución de importaciones, poniendo aranceles más altos a los bienes de primera necesidad destinados al mercado interno, lo que contribuiría al reforzamiento de la industria nacional. Pero en esta materia no se pueden hacer cambios rápidos, porque las sustituciones fáciles ya se realizaron en el período de postcrisis. De manera que también en este escenario el peso del ajuste para el servicio de la deuda externa caería sobre las clases populares. Las organizaciones sindicales seguirían sin duda oponiéndose a esta política, pero no tendrían la fuerza necesaria para cambiarla, dado el cierre relativo del sistema político y la tradicional debilidad de los actores sociales puros en Chile. En cambio, la clase empresarial en su conjunto seguiría apoyando estas políticas, ya que sus intereses se verían salvaguardados. Con todo, las medidas que se apartan de la ortodoxia monetarista, como los aranceles diferenciados y las facilidades para la maquila de exportación, serían objetadas por los grandes grupos económico-financieros orientados al mercado externo y recibidas con satisfacción por otros sectores del empresariado. Pero se trataría de una diferenciación secundaria, subordinada a la marginación de los trabajadores. De manera que ella no podría convertirse en la base de una concertación de las organizaciones sindicales con la fracción más "nacionalista" del empresariado chileno.

Por último, en lo que respecta a las políticas de empleo en este escenario de intervencionismo estatal, se puede pensar que se abrirían posibilidades de ocupaciones productivas tanto en las empresas públicas como en las empresas privadas que sustituyen importaciones. Podría incluso promoverse nuevos programas de empleo ligados a las Municipalidades, en los cuales los trabajadores gozarían de estabilidad y de otros derechos laborales. Todo esto sería sin duda recibido favorablemente por las organizaciones sindicales, ya que nada las debilita tanto como el desempleo generalizado. Pero la creación de puestos de trabajo con salarios bajos y sin posibilidades de crear sindicatos ni de negociar colectivamente no puede darles completa satisfacción. En cuanto a la clase empresarial, se puede prever que se opondría a la creación masiva de puestos de trabajo ligados al aparato estatal, con el argumento de que ellos constituyen sub-empleo disfrazado, o reemplazan ocupaciones que en el sector privado tendrían un nivel de eficiencia más alto.

En síntesis, las políticas económicas y sociales posibles en este escenario lo hacen viable, pero no están exentas de problemas para la mantención del bloque de poder. Con todo, ellas podrían aliviar ciertas tensiones y evitar una polarización social más aguda.

C Tercer escenario: sistema político abierto y políticas económico-sociales neoliberales

En este escenario se supone que la democracia política ha sido restablecida en sus mecanismos fundamentales de representación de intereses y de solución negociada de los conflictos. Sin embargo, si el régimen político quedara bajo el control de un gobierno de derecha o centro-derecha, éste podría promover la mantención de las políticas económico-sociales de corte neoliberal. Nos parece poco probable que esto ocurra, pero podría darse durante un período de transición, en el cual los sectores populares estén dispuestos a ceder lo más posible en sus legítimas reivindicaciones con tal de que los militares no vuelvan a controlar el poder.

¿Qué tipos de políticas se pondrían en práctica con respecto a la industria nacional? O dicho en otros términos, ¿hasta qué punto podría mantenerse la ortodoxia monetarista en esta materia —al menos durante un tiempo— existiendo un sistema político abierto? Nuestra hipótesis es que las autoridades económicas se verían obligadas a hacer al menos algunas concesiones en lo que respecta a la renegociación de las deudas del sector industrial. Esto sería el mínimo necesario para que el empresariado pierda el temor de perder la propiedad de los medios de producción, y mantenga su adhesión al régimen. Para lograr el apoyo —siquiera moderado— de las organizaciones sindicales a estas medidas, ellas podrían estar condicionadas a aumentos del empleo y elevación de los salarios mínimos. El financiamiento de estas políticas debería implicar un aumento de la tributación a los estratos de ingresos más altos, que están conscientes de que en un gobierno democrático deberán resignarse a ganar menos. El aumento del empleo y de los ingresos mínimos tendría consecuencias favorables para la demanda de productos esenciales, lo que favorecería también a la industria nacional. Se podría entrar así, aunque fuera mesuradamente, en un "círculo virtuoso", que gozaría de la aprobación de los empresarios que ocupan más mano de obra, y de la aceptación de las organizaciones sindicales más moderadas.

En lo que respecta al rol empresarial del Estado, se podría hipotetizar que el mínimo necesario para mantener el equilibrio democrático sería la detención del proceso de traspaso de empresas públicas al sector privado. A esto podría agregarse la participación minoritaria del Estado en nuevas empresas mixtas, en sectores donde sólo se consigue rentabilidad a largo plazo. En otras palabras, podría incrementarse incluso el rol empresarial del Estado, con tal que estuviera subordinado al control del sector privado. Se mantendría también, como en los otros escenarios, la intervención decisiva del Estado en lo que respecta a la conservación y desarrollo de obras de infraestructura. Nuestra hipótesis es que este tipo de política podría tranquilizar a los grandes grupos económico-financieros y gozar de la aceptación de los otros sectores empresariales. En cuanto a las organizaciones sindicales, podrían transar en este punto, a la espera de mejores condiciones políticas para restablecer y promover el Estado intervencionista.

¿Qué sucedería en este escenario con el servicio de la deuda externa? Se puede prever que el restablecimiento de la democracia política permitiría obtener mejores condiciones de los acreedores internacionales, bajo el estí-

mulo o la presión de los gobiernos centrales. De por sí esto premiría alojar un tanto las pautas estrictas del ajuste, por ejemplo en lo que respecta a políticas de salarios mínimos y otras asignaciones básicas, que gozan de gran legitimidad moral. Por otra parte, la apertura política daría más confianza a los inversionistas extranjeros, lo que implicaría mayor disponibilidad de divisas y menos estrechez para servir la deuda externa. Siendo esto así, es posible que no se hagan más innovaciones en lo que respecta al servicio de la deuda externa, manteniéndose las políticas de fomento a las exportaciones y sustitución de importaciones que han estado vigentes durante el régimen militar.

Estas políticas contarían con la satisfacción de los grandes empresarios exportadores, preocupados de que se mantengan buenas relaciones con los organismos financieros internacionales para garantizar la fluidez de los negocios. Ellos considerarían cualquier cesación de pagos u otra medida conflictiva como un riesgo que podría provocar el bloqueo de los flujos financieros del exterior. En lo que respecta a los empresarios que producen para el mercado interno, podrían asumir una posición neutral ya que el problema no les concierne directamente y obtendrían ventajas en otros ámbitos. En cuanto a las organizaciones sindicales más ligadas al sector moderno de la economía, que tendrían suficiente capacidad de acción reivindicativa en el interior de las grandes empresas como para mantener y mejorar sus ingresos, podrían asumir posiciones de tolerancia frente a estas políticas. En cambio, las organizaciones sindicales ligadas a pequeñas y medianas empresas o a la administración pública, asumirían posiciones más críticas, insistiendo en la necesidad de dar prioridad a la satisfacción de las necesidades básicas de las grandes mayorías, por sobre las exigencias de la banca internacional. Pero nuestra hipótesis es que estas críticas no serían atendidas y las políticas se mantendrían en lo fundamental.

Por último, se puede prever que la apertura del sistema político obligaría al régimen democrático a proponer nuevas políticas de empleo. Esto resulta tanto más plausible si se tiene en cuenta la gran cantidad de subocupados que se ha establecido en el sector informal urbano, subocupados que constituirán un potencial electoral. Ya hemos indicado que la renegociación de la deuda interna podría asociarse a la mantención o creación de nuevos puestos de trabajo. A esto podrían agregarse políticas destinadas a sostener y promover las organizaciones económicas populares y las cooperativas, de manera que los empleos que se crean en el mundo informal sean menos precarios. Pero no es razonable esperar en este escenario que se crean programas especiales de empleo formal ligados al sector público, ya que esto iría en contra de la lógica privatizadora del monetarismo.

Se puede prever que la clase empresarial en su conjunto considerará suficientes estas políticas de empleo y las apoyará. En cuanto a las organizaciones sindicales, se puede esperar que darán un apoyo moderado a las políticas destinadas a consolidar el sector informal, y asumirán posiciones críticas frente a la insuficiencia de estas políticas.

En síntesis, en este escenario —poco probable— que combina un sistema político abierto con políticas económico-sociales neoliberales, se produciría un acuerdo bastante amplio con las posiciones de la clase empresarial, y una insatisfacción matizada de las organizaciones sindicales. Esta

insatisfacción podría ser creciente si la duración de este escenario se prolongara.

D Cuarto escenario: sistema político abierto y políticas económico- sociales intervencionistas

En este cuarto y último escenario que vamos a analizar se supone que se ha restablecido la democracia política y que el régimen está controlado por partidos progresistas de centro e izquierda. Se supone también que se ha logrado establecer una coalición o compromiso estable, con suficiente representación de los actores sociales más importantes y con una disposición a resolver los conflictos en forma negociada.

Nuestra hipótesis es que este escenario, que corresponde bien a la tradición chilena anterior a 1973, es más probable que el precedente. En su interior podrían darse diversas variantes, con un grado mayor o menor de intervencionismo estatal, según las coaliciones políticas y las coyunturas particulares. Pero se mantendría la apertura del sistema político, tratando de incluir paulatinamente a los elementos marginados o antagónicos. Para que este escenario fuera viable sería necesario que junto con la mantención de los mecanismos de democracia política se restableciera y profundizara el proceso de democratización económico-social. Esto implicaría un énfasis en la disminución de las desigualdades sociales, un redimensionamiento del poder relativo de las clases, un reforzamiento en las leyes y en la práctica de los derechos laborales.

Si analizamos las principales políticas económicas y sociales en este nuevo escenario, nos encontramos con que el cambio en la correlación de fuerzas sociales y políticas produce transformaciones en el intervencionismo. Se establecerían sin duda medidas destinadas a defender y promover la industria nacional, como las que hemos señalado más arriba (aranceles diferenciados, rebajas tributarias, líneas de crédito especializadas, etc.). Incluso se puede esperar una reconstitución y ampliación de los organismos estatales especializados cuya finalidad era apoyar y estimular los procesos de producción y comercialización: Institutos ligados a la CORFO, como el de Recursos Naturales (IREN); Servicio de Cooperación Técnica (SERCO-TEC); Empresa de Comercio Agrícola (ECA), etc.

En este escenario adquirirían particular importancia los organismos nacionales y regionales de planificación, en los cuales participarían representantes de los actores sociales más relevantes. Estos organismos elaborarían las políticas económico-sociales más específicas para el desarrollo de las diversas industrias, según las necesidades locales.

Se puede también prever que estas políticas destinadas al desarrollo industrial irían acompañadas por una creciente intervención estatal en las relaciones laborales. El Estado abandonaría la "neutralidad" del neoliberalismo y buscaría formas de arbitraje en los conflictos sociales, haciendo valer su fuerza para defender a las clases postergadas. Si esto no fuera así, el sistema político sería desbordado por la izquierda.

Ante este tipo de políticas es presumible una posición crítica de los empresarios oligopólicos orientados hacia el mercado externo, apoyados

ideológicamente por el núcleo tecnocrático que destacaría permanentemente las antiguas ventajas de las políticas neoliberales. En cambio, el empresariado que produce para el mercado interno podría manifestar en la práctica un apoyo matizado, aunque en sus discursos se enfatizan las insuficiencias de estas políticas y sobre todo los riesgos del intervencionismo estatal en las relaciones laborales. En cuanto a las organizaciones sindicales, se puede suponer que apoyarían estas políticas, pero tratando siempre de avanzar en sus posiciones, particularmente en el plano de las reivindicaciones sectoriales a favor de trabajadores afectados por problemas específicos.

Más en general, se puede plantear la hipótesis de que —frente a ésta y otras políticas— el movimiento sindical exigiría una cuota creciente de poder en las diversas instituciones del Estado, para administrar su propio sacrificio. La restitución de los derechos laborales perdidos (en particular la negociación colectiva por rama de actividad y la huelga sin restricciones) daría a los sindicatos una mayor fuerza para defender sus derechos en las empresas industriales, pero sería necesaria una importante presencia sindical a nivel superior para garantizar la viabilidad del proceso productivo y del sistema político.

En este escenario se puede suponer que el rol empresarial del Estado se incrementaría significativamente, tanto mediante la recuperación de una parte del patrimonio nacional vendido a los particulares después de la crisis, como por medio de la creación o ampliación de empresas productivas. La mejora en las relaciones políticas internacionales podría facilitar la obtención de nuevos créditos para financiar las inversiones. El proceso podría, en consecuencia, profundizarse bastante más que en el segundo escenario. A ello contribuiría el hecho de que los grandes grupos económicos y financieros no formarían parte de la coalición de gobierno, de manera que su oposición no provocaría una eventual ruptura de la mayoría política. Los empresarios que producen para el mercado interno podrían ser relativamente favorables a esta política, sobre todo si el Estado empresario facilita el funcionamiento de sus industrias y deja un espacio para su desarrollo. En cuanto a las organizaciones sindicales, verían con satisfacción la reconstitución del Estado promotor del desarrollo y redistribuidor de los ingresos, aunque sin duda reaparecerían las críticas de los años 60 si consideraran que el Estado está dando demasiadas facilidades a los capitalistas privados. Estas críticas serían más intensas, sin duda, en la izquierda del abanico sindical, cuyos adherentes se sitúan mayoritariamente en las pequeñas y medianas empresas capitalistas.

En lo que respecta al servicio de la deuda externa, también en este escenario se puede prever que se obtendrían mayores facilidades, dada la voluntad de muchos países centrales de sostener la democracia política en Chile. También valdría, aunque con menos énfasis, lo dicho más arriba respecto al posible incremento de las inversiones extranjeras, lo que aliviaría la balanza de pagos. Además, si el régimen se sintiera suficientemente fuerte, se podría pensar incluso en limitar el servicio de la deuda a una proporción de las exportaciones, para no recargar el peso del ajuste sobre las clases populares. Si la presencia izquierdista en la coalición de gobierno fuera suficientemente importante, se podría quitar el aval del Estado a las deudas del sector privado, exigiendo que los bancos internacionales reconocieran sus

pérdidas. Se argumentaría —como ya ha sido anunciado— que la responsabilidad de otorgar esos créditos sin aval estatal fue de los bancos, de manera que ellos deberían asumir las consecuencias de este mal negocio, y no las mayorías nacionales. Estas políticas contarían con la aprobación generalizada de las organizaciones sindicales, con la aceptación de los empresarios que producen para el mercado interno (ya que la demanda se vería incrementada) y con la reticencia de los grupos económicos y financieros más ligados a los mercados internacionales (que insistirían en el riesgo de la interrupción de los flujos crediticios).

En fin, las políticas de empleo recibirían un especial impulso en este escenario. Sin duda se incrementaría la creación de puestos de trabajo en las empresas estatales y en la administración pública. Se podrían poner en marcha programas especiales de empleo en que los trabajadores gozaran de estabilidad, derechos laborales y remuneraciones dignas, al alero de los Municipios. Un especial énfasis recibirían las medidas de apoyo al sector informal, sobre todo al organizado. Se daría importancia también a los proyectos de formación y capacitación juvenil, tanto para facilitarles su ingreso al mercado de trabajo como para retardar este ingreso. Se podría rebajar la edad de la jubilación, con el objeto de que las personas mayores pudieran abandonar la fuerza de trabajo. No es difícil imaginar que éstas y otras medidas gozarían de una entusiasta aprobación de las organizaciones sindicales, ya que el desempleo las debilita enormemente. La clase empresarial, en cambio, tendería a oponerse a los excesivos gastos del Estado, con el argumento de que ellos pueden generar inflación e ineficiencia. Pero probablemente también influiría en su posición adversa el hecho de que al disminuir la desocupación crecería la fuerza sindical, tendería a subir el nivel de los salarios y disminuiría la tasa de ganancia.

No cabe duda de que este escenario ofrecería interesantes posibilidades de desarrollo nacional, pero la puesta en marcha de políticas económico-sociales innovadoras acrecentaría las tensiones. La estabilidad del sistema dependería de la capacidad de los partidos políticos para lograr la negociación, y eventualmente la concertación, de los actores sociales más relevantes.

V. Conclusión

Ya nos hemos referido anteriormente a los escenarios que nos parecen menos probables, entre los cuatro analizados. Nos parece que si se mantiene el sistema político autoritario lo más probable es que se sigan poniendo en práctica políticas económicas y sociales de tipo neoliberal, por más que algunas de ellas sean reformuladas o adaptadas. Esto se debe a que la "ley pareja" del neoliberalismo se adapta mejor a un régimen autoritario que un conjunto de presiones diversificadas, ya que éstas pueden resultar difíciles de controlar. Más concretamente, si la sumisión a las reglas del mercado produce altos niveles de desempleo, esto resulta más simple de manejar que los desequilibrios provocados por una alta tasa de inflación.

En cambio, si se logra establecer un sistema político abierto, y no una democracia "protegida", lo más probable es que se recurra a políticas eco-

nómicas y sociales intervencionistas. A favor de esta opción jugará no sólo la larga tradición chilena anterior a 1973, sino también la necesidad de establecer una concertación entre las demandas de los diversos sectores sociales, lo que supone un rol muy activo del Estado. Las autoridades económicas deberán conciliar la urgencia de satisfacer las demandas de los grupos más postergados (que tendrán poder electoral) con la necesidad de responder a las reivindicaciones de los actores sociales más relevantes (que tendrán mayor poder de presión). La experiencia de la clase política chilena en lo que respecta a arbitrar entre intereses divergentes constituye sin duda un elemento positivo para hacer viable esta alternativa.

Ahora bien, cabe preguntarse cuáles son las condiciones necesarias para que se produzca una transición a un sistema político abierto, con una amplia democracia representativa. Nos vamos a limitar a señalar las condiciones que nos parecen más importantes. En primer lugar, parece necesario que las Fuerzas Armadas perciban que la unidad de la institución y sus intereses serán mejor preservados en un sistema democrático que en un sistema autoritario. Desde el punto de vista de las políticas económicas y sociales, esto implica que no deben prever una disminución drástica de los gastos militares en un sistema político abierto, ni pérdidas significativas en sus niveles de ingreso y beneficios sociales.

En segundo lugar, al menos algunas de las fracciones empresariales que apoyan al núcleo gobernante deberán percibir que sus intereses serán mejor preservados en una alternativa democrática, y en primer lugar la propiedad privada de los medios de producción. En la medida en que la oposición política ponga el énfasis en reformas económicas que tocan fundamentalmente las condiciones de trabajo y de vida de los asalariados, y no tanto el problema de la propiedad, es posible pensar que algunas fracciones del empresariado desconfiarán crecientemente del régimen autoritario.

En tercer lugar, debe existir una alternativa político-social viable, porque los uniformados no podrán aceptar un vacío de poder. Esto implica que se debe lograr alguna forma de acuerdo entre las diversas fracciones de la oposición, y al menos un compromiso en el sentido de que los conflictos de intereses serán resueltos en forma negociada. En cuarto lugar, se requieren amplias movilizaciones sociales, tanto expresivo-simbólicas como instrumentales, que obstaculicen la permanencia del régimen autoritario y lo obliguen a ceder cada vez nuevos espacios.

Por último, se requieren elementos mediadores, que faciliten las negociaciones que conduzcan a la entrega del poder. La realización de un plebiscito, tal como está establecido en la Constitución de 1980, puede ser uno de esos elementos mediadores. También podrían serlo algunos altos miembros de la jerarquía de la Iglesia católica.

Ahora bien, las condiciones que hemos señalado no intervienen aisladamente, ya que se producen interrelaciones entre ellas. Es así como, por ejemplo, las Fuerzas Armadas verían más amenazada la unidad institucional si fracciones importantes del empresariado asumen posiciones disidentes. Paralelamente, la unidad básica de la oposición estará mejor garantizada si se promueven simultáneamente las movilizaciones sociales y la participación en instancias de decisión política, como el plebiscito.

En síntesis, las políticas económico-sociales que se adopten depende-

rán básicamente del desenlace de la crisis política y no tanto de variables económicas internacionales o nacionales. Dicho en otros términos, el régimen militar chileno se acerca a una encrucijada por la que debería pasar entre 1988 y 1989; ante el hecho de que logre o no pasarla se tendrá un escenario diferente, que determinará las principales políticas económicas y sociales.

Notas

- 1 Ver Ruiz-Tagle, Jaime, "Le Chili, dix ans après", *Etudes*, París, septiembre 1983.
- 2 Ver Vega, Humberto y Ruiz-Tagle, Jaime, *Capitalismo autoritario y desarrollo económico: Chile 1973-1981*, PET, 1982.
- 3 Habría que agregar algunas otras empresas públicas que no dependen de la CORFO; las más importantes son la Corporación del Cobre (CODELCO) y la Empresa Nacional de Petróleo (ENAP).
- 4 Sobre este punto, ver French-Davis, Ricardo, "L'expérience monétaire au Chili", *Problèmes d'Amérique Latine*, núm 66, diciembre 1982.
- 5 Chile, con cerca de doce millones de habitantes, llegó a tener una de las deudas externas per cápita más altas del mundo, entre los países no exportadores de petróleo.
- 6 Cifra superior a la anterior debido al crecimiento demográfico, al deterioro de los términos de intercambio y a los pagos al exterior.
- 7 El año 1970 es considerado a menudo como un año "normal", pero en 1971 y 1972 el nivel de remuneraciones fue muy superior.
- 8 Ver Leiva, Jorge, "Reformulación y rescate del modelo económico", en *Coyuntura Económica*, núm 13, PET, Santiago, agosto 1986.
- 9 Ver Leiva, Jorge, "Las dos fases de la crisis económica en 1984", en *Coyuntura Económica*, núm. 11, PET, Santiago, enero 1985.
- 10 La desconfianza de los inversionistas se podría sintetizar en el viejo refrán "too good to be true", "demasiado buena para ser verdadera".
- 11 Ver Leiva, Jorge, "Recesión, el nuevo costo social de la política económica", en *Coyuntura Económica*, núm. 5, PET, Santiago, junio-septiembre 1981.
- 12 US\$ 1.955 millones de pagos, frente a US\$ 1.903 millones de créditos externos netos. Ver José Pablo Arellano y René Cortázar, "Inflación, conflictos macroeconómicos y democratización en Chile", *Estudios CIEPLAN*, núm. 19, junio 1986.
- 13 Ver Ruiz-Tagle, Jaime, "Del derrumbe financiero a la crisis externa", *Mensaje*, núm. 317, marzo-abril 1983.
- 14 Ver "Evolución reciente de la economía chilena", *Coyuntura Económica*, núm. 14, PET, Santiago, abril 1987.
- 15 Ver Vega y Ruiz-Tagle (1982).
- 16 Ver Dahse, Fernando, *Mapa de la extrema riqueza*, Ed. Aconcagua, Santiago, 1979.
- 17 Ver Infante, Sebastián, *Los claroscuros de la normalización financiera*, PET, Santiago, 1986.
- 18 Ver Ruiz-Tagle, Jaime, "La privatización de las empresas del Estado", *Mensaje*, núm. 356, enero-febrero 1987.
- 19 Ver Infante, S., ob. cit.

- 20 Ver Larraín, Christian, *Gasto público y empresas del Estado: 1974-1984*, PET, 1985 y Larraín, Christian y Velázquez, Mario, *Funciones económicas del Estado: ¿Subsidiariedad o intervencionismo?*, PET, Santiago, 1986.
- 21 Ver Errázuriz, Enrique y Weinstein, Jacqueline, *Capitalismo popular y privatización de empresas públicas*, PET, Santiago, 1986.
- 22 Ver idem.
- 23 Ver Leiva, Jorge, "La reformulación...", ob. cit.
- 24 Ver Leiva, Jorge, en el Prólogo a Larraín y Velázquez, *Subsidiariedad...*, ob. cit.
- 25 Ver Arellano, José Pablo, *Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924-1984*, CIEPLAN, Santiago, 1985.
- 26 Ver Ruiz-Tagle, Jaime, *El sindicalismo chileno en situación de crisis económica prolongada*, PET, Santiago, 1983.
- 27 Debe tenerse en cuenta que en la economía chilena existe un sistema de reajustabilidad (o indexación) ampliamente extendido, que afecta en particular a las deudas.
- 28 Ver Pérez de Arce, Hermógenes, *Economía social de mercado*, Ed. Gabriela Mistral, Santiago, 1974, pág. 120.
- 29 Ver Ruiz-Tagle, Jaime y Urmeneta, Roberto, *Los trabajadores del programa de empleo mínimo*, PET, Santiago, 1984.
- 30 El monto de los subsidios básicos quedó en \$3.000 para el PEM y \$5.000 para el POJH desde enero de 1985, lo que en moneda de 1986 equivalía a unos 15 y 25 dólares mensuales, respectivamente.
- 31 Para los primeros años de aplicación de la política neoliberal, ver a Jaime Ruiz-Tagle, *Situación salarial y modelo económico*, PET, Santiago, 1980.
- 32 El monto promedio de las pensiones de los uniformados aumentó en un 52,2 por ciento entre 1969-70 y 1984. Ver J. P. Arellano, *La situación...*, ob. cit.
- 33 Ver Arellano, J. P., ob. cit.
- 34 Entendemos por "actores sociales relevantes", siguiendo a Garretón, a los que son portadores de acciones colectivas y que se involucran en su discurso o en su comportamiento a proyectos de cambio de la sociedad. Ver Manuel Antonio Garretón, "El estudio de los actores sociales. Una nota introductoria", en el prólogo a Guillermo Campero, *Los gremios empresariales en el período 1970-1983*, ILET, Santiago, 1984.
- 35 Ver Garretón, Idem.
- 36 Ver Campero, Guillermo, ob. cit. y "Los gremios empresariales: opciones ante la crisis", *Mensaje*, núm. 333, octubre 1984.
- 37 Ta como lo plantea Oscar Muñoz (ver "El papel de los empresarios en el desarrollo: enfoques, problemas y experiencias", en *Estudios CIEPLAN*, 20, diciembre 1986, pág. 106): "el régimen político garantizó la propiedad privada de los medios de producción, el disciplinamiento del sector laboral y la desarticulación de las organizaciones sindicales, la liberalización de los mercados, eliminación de controles de precios, del mercado de capitales y del comercio exterior y el retiro del Estado de su acción intervencionista durante décadas. Estas reivindicaciones habían constituido la parte más sustantiva de las demandas del gremio empresarial en el pasado, de manera que la firme decisión del gobierno militar de llevarlas a su realización constituía un logro histórico para ese gremio y en especial para el sector de la gran empresa".
- 38 Ver Muñoz, O., ob. cit.
- 39 Ver Ruiz-Tagle, Jaime, "La devaluación, ¿alternativa frente a la crisis?", *Mensaje*, núm. 310, julio 1982.
- 40 Citado por Touraine, Alain, *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina*, PREALC, Santiago, 1987.

- 41 Ver Muñoz, O., *El papel de los empresarios...*, ob. cit.
- 42 Según Alejandro Foxley ("Experimentos neoliberales en América Latina", *Estudios CIEPLAN*, núm. 7, 1982) el subsidio sobre el patrimonio llegó a un 30 por ciento del valor de las empresas. "Solo quienes disponían de abundantes recursos líquidos o de acceso al crédito externo, que tenía un costo muy inferior al obtenido en fuentes nacionales, quedaron en condiciones de adquirir las empresas en licitación" (pág. 57).
- 43 "La clase empresarial no asumió en definitiva una función modernizadora del sistema económico chileno, sino que se orientó cada vez más hacia el ejercicio de un papel político en defensa de sus intereses corporativos y de clase". Ver Muñoz, O. *El papel de los empresarios...*, ob. cit., pág. 104.
- 44 Se les concedió un plazo de hasta 15 años, con dos de gracia, y tasas de interés real de hasta 5 por ciento anual.
- 45 No se les concedió un período de gracia, y las tasas de interés reales siguieron siendo de un 10 por ciento anual o más.
- 46 Ver Campero, Guillermo y Valenzuela, José A., *El movimiento sindical en el régimen militar chileno: 1973-1981*, ILET, Santiago, 1984; Ruiz-Tagle, Jaime, *El sindicalismo chileno después del Plan Laboral*, PET, Santiago, 1985 y *Sindicalismo y Estado en el régimen militar chileno*, PET, Santiago, 1986.
- 47 Un humorista representó adecuadamente el sentimiento popular mediante el dibujo de una secretaria que llama al FMI y dice: "¡Aló!... ¿FMI?... sí... llamamos desde Chile... es para saber si van a querer el país en papel de regalo o así nomás..."
- 48 Ver Errázuriz, E. y Weinstein, J., *Capitalismo popular y privatización de empresas públicas*, ob. cit.
- 49 Ver Ruiz-Tagle, Jaime, "El costo de la crisis. El poder de compra de las familias más pobres", *Mensaje*, núm. 344, noviembre 1985.

Bibliografía

- Arellano, José Pablo, *Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924-1984*, CIEPLAN, Santiago, 1985.
- Arellano, José Pablo, *La situación social en Chile*, CIEPLAN, Santiago, 1987.
- Arellano, José Pablo y Cortázar, René, "Inflación, conflictos microeconómicos y democratización en Chile", en *Estudios CIEPLAN* núm. 19, junio 1986.
- Campero, Guillermo, *Los gremios empresariales en el período 1970-1983*, ILET, Santiago, 1984.
- Campero, Guillermo, "Los gremios empresariales: opciones ante la crisis", *Mensaje* núm. 333, octubre 1984.
- Campero, Guillermo y Valenzuela, José Antonio, *El movimiento sindical en el régimen militar chileno: 1973-1981*, ILET, Santiago, 1984.
- Dahse, Fernando, *Mapa de la extrema riqueza*, Ed. Aconcagua, Santiago, 1979.
- Equipo de Política Económica (PET), "Evolución reciente de la economía chilena", en *Coyuntura Económica* núm. 14, abril 1987.
- French-Davis, Ricardo, "L'expérience monétariste au Chili", en *Problèmes d'Amérique Latine* núm. 66, diciembre 1982.
- Infante, Sebastián, *Los claroscuros de la normalización financiera*, PET, Santiago, 1985.
- Larraín, Christian, *Gasto público y empresas del Estado: 1974-1984*, PET, Santiago, 1986.

Larrain, Christian y Velásquez, Mario, *Funciones económicas del Estado: ¿subsidiariedad o intervencionismo?*, PET, Santiago, 1986.

Leiva, Jorge, "Recesión, el nuevo 'costo social' de la política económica", en *Coyuntura Económica* núm. 5, junio-septiembre 1981.

Leiva, Jorge, "Las dos fases de la crisis económica en 1984", en *Coyuntura Económica* núm. 11, enero 1985.

Leiva, Jorge, "Reformulación y rescate del modelo económico", en *Coyuntura Económica* núm. 13, agosto 1986.

Muñoz, Oscar, "El papel de los empresarios en el desarrollo: enfoques, problemas y experiencias", *Estudios CIEPLAN* núm. 20, diciembre 1986.

Pérez de Arce, Hermógenes, *Economía social de mercado*, Ed. Gabriela Mistral, Santiago, 1974.

Ruiz-Tagle, Jaime, *Situación salarial y modelo económico*, PET, Santiago, 1980.

Ruiz-Tagle, Jaime, "La devaluación, ¿alternativa frente a la crisis?", *Mensaje* núm. 310, julio 1982.

Ruiz-Tagle, Jaime, *El sindicalismo chileno en situación de crisis económica prolongada*, PET, Santiago, 1983.

Ruiz-Tagle, Jaime, "Del derrumbe financiero a la crisis externa", *Mensaje* núm. 317, marzo-abril 1983.

Ruiz-Tagle, Jaime, "Le Chili dix ans après", *Estudes*, septiembre 1983.

Ruiz-Tagle, Jaime, *El sindicalismo chileno después del Plan Laboral*, PET, Santiago, 1985.

Ruiz-Tagle, Jaime, "El costo de la crisis. El poder de compra de las familias más pobres", *Mensaje* núm. 344, noviembre 1985.

Ruiz-Tagle, Jaime, *Sindicalismo y Estado en el régimen militar chileno*, PET, Santiago, 1986.

Ruiz-Tagle, Jaime, "La privatización de las empresas del Estado", *Mensaje* núm. 356, enero-febrero 1987.

Ruiz-Tagle, Jaime y Urmeneta, Roberto, *Los trabajadores del Programa de Empleo Mínimo*, PET, Santiago, 1984.

Teitelboim, Berta, *Serie de indicadores económico-sociales*, PET, Santiago, 1985.

Touraine, Alain, *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina*, PREALC, Santiago, 1987.

Vega, Humberto y Ruiz-Tagle, Jaime, *Capitalismo autoritario y desarrollo económico: Chile 1973-1981*, PET, Santiago, 1982.

Las políticas económico-sociales en el marco* de la crisis. Ensayos, demandas y perspectivas en el caso paraguayo

Tomás Palau**
Ramón Fogel***
Ricardo Canese

I. Innovación e Inmovilismo en la toma de políticas por parte del Estado. Su impacto en el grado de administración de los recursos escasos

Capítulo I

Políticas y demandas de políticas de distribución y uso de la tierra en el Paraguay: 1980-1986
Ramón Fogel

A Presentación

Este capítulo describe las políticas públicas referidas a la distribución y uso de la tierra; el capítulo 2 de la segunda parte, las respuestas de cooperación, indiferencia o de rechazo de los actores sociales ante esas políticas; el capítulo 3 de la tercera parte presenta una elaboración de escenarios posibles que resulten de las tensiones entre políticas y demandas de políticas alternativas.

Las políticas públicas son pensadas como formas de intervención del Estado —decisiones, medidas administrativas, etc.— y omisiones, sean o no explicitadas y plenamente implementadas; las acciones comprenden las decisiones abiertas y las encubiertas. El Estado es entendido en su objeti-

* Documento preparado para el Proyecto RLA 86/001 PNUD-UNESCO-CLACSO, Ciencias sociales, crisis y requerimientos de nuevos paradigmas en la relación Estado/Sociedad/Economía.

** Director de BASE, Asunción, Paraguay.

*** Investigadores de BASE, Asunción, Paraguay.

vacación institucional, y en tanto aspecto co-constitutivo de las relaciones sociales al garantizar su vigencia.¹ Las decisiones pueden ser adoptadas por actores que no ocupan posiciones formales en el nivel institucional público pero cuentan con la aprobación de las instancias formales pertinentes.

En la perspectiva adoptada, las políticas se expresan tanto en decisiones concretas, como impidiendo que afloran demandas latentes, eliminando de la agenda ciertas cuestiones.

En cuanto a la justificación de la elección de las políticas de distribución y uso de la tierra, debe tenerse en cuenta que el Paraguay constituye una sociedad básicamente agraria, con una estructura productiva que descansa en la agricultura, que proporciona más del 90 por ciento de las exportaciones. La permanencia del estilo agro-exportador del desarrollo que se implementa se apoya en la producción campesina y supone la continuidad del proceso de habilitación de la tierra, pero aún con la nueva política de desarrollo agrario el uso de la tierra seguirá constituyendo el principal medio de ocupación y de generación de ingresos de la población del país.

En la caracterización se combinan datos secundarios, crónicas periódicas y entrevistas a informantes claves.

B La innovación en la política de asignación y uso de la tierra.

Antecedentes últimos de la cuestión de la tierra

A mediados de la década del 60, la colonización constituyó una de las políticas públicas inspirada por la Alianza para el Progreso, en la línea de la contrainsurgencia que respondía al desafío cubano.

La ampliación de la frontera agrícola con minifundistas y campesinos sin tierras permitía la compatibilización de diversos intereses. Mientras que desde la perspectiva de los estrategas de la Alianza la constitución de capas de pequeños propietarios en el campo sería un seguro contra la expansión castrista, para los ideólogos internos la colonización permitiría tanto la ampliación de las bases de sustentación del grupo que se estaba imponiendo en las relaciones de poder como el intento, en un marco autoritario, de la salida del estancamiento económico.

Con la habilitación de colonias, los grupos ligados al Estado no entraban en colisión con los grandes propietarios, sino más bien respondían a sus intereses. En efecto, aún existían tierras fiscales, y las tierras boscosas ya habían sido explotadas, sin que existiera demanda sobre ellas para uso alternativo. Por otra parte, la misma Asociación Rural del Paraguay, una organización de latifundistas, había pedido la descongestión de la región central —donde se asentaban las dos terceras partes de la población total del país— como medio para controlar los riesgos de la ocupación de sus tierras.

Las condiciones eran altamente favorables para la colonización, de tal modo que entre 1960 y 1980 el Estado asignó 80.429 lotes familiares, con una superficie de 4.331.310 hectáreas², que representó el 70% de las parcelas distribuidas desde 1881 y más del 80% del total de la superficie asignada.

El impacto de esta vía de expansión de la frontera agrícola en la estructura social rural fue indudable, si se tiene en cuenta que la cantidad de parcelas habilitadas en colonias oficiales, hasta principios de la década del 80, representa la tercera parte del total de unidades agropecuarias del país.

Este formidable proceso de redistribución física de la población, facilitado por la inversión pública en caminos y rutas, tuvo dos causas. Por una parte, la colonización programada, implementada directamente por el Estado a través del Instituto de Bienestar Rural (I.B.R.), y por otra, la colonización espontánea organizada directamente por los campesinos sin tierra.

Esta dinámica colonizadora descongestionó la región central de la reserva acumulada de fuerza de trabajo rural y absorbió la nueva forma de trabajo resultante del incremento poblacional. En un contexto de disponibilidad de tierras libres, el crecimiento demográfico de las familias rurales no fue mayor problema.

Estas condiciones poco restrictivas desaparecen hacia fines de los años 70, y el crecimiento demográfico comienza a pulverizar las parcelas familiares habilitadas en las colonias dos décadas atrás, y se reproduce de nuevo el minifundio.

A este agotamiento de la expansión de la frontera agrícola contribuyó la asignación de grandes fracciones de tierra del patrimonio del Estado a "ganaderos" y a empresas ligadas al capital internacional.

Estos grandes lotes no destinados a campesinos sin tierra pasan a alimentar el "fondo prebendario" y a responder a la ideología de la "armonización de intereses" con los terratenientes ganaderos. La entrega de grandes lotes —así como otros privilegios económicos distribuidos— pasó a constituir uno de los principales mecanismos para obtener y conservar lealtades.

Desde el punto de vista del funcionamiento de la economía nacional, si bien la colonización de la población criolla permitió la expansión de la superficie cultivada, la misma no tuvo el impacto suficiente como para romper el estancamiento. La escasez de recursos asignados por el Estado a la colonización y la ausencia de un proyecto político que potenciara la economía campesina, explican que la multiplicación de colonias no comportaba la salida del atraso.³

Para impulsar la modernización de la agricultura y alimentar el modelo agro-exportador, las políticas públicas apoyaron la constitución y consolidación de empresas agrícolas de tipo capitalista, y de empresas familiares tipo *farmer*, básicamente de origen germano-brasileño, japonés y brasileño.

Consistente con este estilo de desarrollo, las intervenciones del Estado en materia de asignación de lotes pasa a privilegiar a estas empresas, tanto para facilitar la modernización como para obtener recursos y alimentar la práctica prebendaria.

Este estilo pro-capitalista de reforma agraria, que se intensifica a mediados de la década del 70, comporta la venta a precios subsidiados, de grandes fracciones, a empresas transnacionales, a colonizadoras brasileñas y a productores tipo *farmer* de aquella nacionalidad. Incluso en las colonias oficiales se venden grandes parcelas a productores brasileños.⁴

En el marco de estas políticas favorables a la modernización agrícola, en base a la implantación y consolidación de empresas, se constituyen colonias privadas de unidades productivas de empresarios de tipo *farmer* proce-

dentes del Brasil. Estas colonias establecidas básicamente en Alto Paraná y Canindeyú constituyen enclaves, que ciertamente impulsaron el notable crecimiento de la producción de soja.

Como consecuencia de la nueva dinámica de apropiación de la tierra, las nuevas colonias oficiales, ya desde su habilitación, reproducen el modelo concentrador, con pocos lotes grandes, que controlan gran parte de la tierra y muchos lotes pequeños. Ilustran este particular tipo de intervención del I.B.R., colonias habilitadas en Alto Paraná a mediados de los años 70, con más del 60% de su superficie destinada a grandes lotes.⁵ Estos grandes lotes son distribuidos a agentes ligados al aparato estatal y a empresarios brasileños.

En otros casos luego de constituida la colonia comienza el proceso de expansión de algunos lotes a expensas de la pulverización de otros, habiéndose observado, en colonias con lotes de 20 hectáreas inicialmente, unidades productivas que superan las 1.000 hectáreas.⁶

La venta de grandes fracciones a empresas de tipo capitalista comprenden 228.000 hectáreas transferidas a FINAP S.R.L., las vendidas a AGROPECO S.A., —con más de 60.000 hectáreas—, a San Pedro Agroindustrial, y a la Colonizadora de Antonio Martins, en Santa Fe.⁷ Con estas acciones el I.B.R. fortalece a las empresas capitalistas restando recursos a la economía campesina.

C Las innovaciones y las restricciones en las políticas de distribución de tierras, como respuesta a la crisis

A principios de la década del 80, al cerrarse la frontera agrícola, con el agotamiento de las tierras libres —fiscales o particulares— la nueva fuerza de trabajo que resulta del crecimiento de las familias, como la que quedó disponible con la finalización de las obras de Itaipú, pasó a ensanchar la población rural de desocupados.

En relación al progresivo agotamiento de tierras fiscales, téngase en cuenta que, mientras en el trienio 1976/78 se habilitaron en total 18.078 parcelas en colonias oficiales, en el trienio siguiente, los lotes habilitados solo llegan a 7.733.

La referida desocupación, la caída de los niveles de la actividad económica, y la presión inflacionaria, tuvieron sus efectos en las familias campesinas. La crisis agraria se expresó también —sigue expresándose— en una sustancial disminución del ingreso campesino, causado tanto por la caída del precio de los productos básicos de exportación —algodón y soja— como por la creciente apropiación por parte del Estado del ingreso campesino, a través de la diferencia cambiaria, aplicada a la exportación de aquellos productos.⁸

El deterioro económico de la familia campesina, en lo que va de esta década, es tal, que mientras el costo de vida, entre 1980 y 1986, impulsado por la inflación, subió 2,7 veces, el ingreso medio a través de los precios reales de los principales cultivos permanece estable o disminuye, como en el caso del algodón.

Los componentes básicos del estilo agro-exportador de desarrollo blo-

quearon la salida de la crisis. En tanto el sistema está totalmente abierto al mercado internacional, la caída de precios y restricciones de ese mercado se proyecta internamente con mucha intensidad.

Por otra parte, en la medida en que la agro-exportación se basa en la gran empresa ligada al capital internacional, con tecnología de uso intensivo de capital y con demanda de grandes fracciones, tiende a agotarse la tierra utilizada para el sustento campesino, sin generarse fuentes alternativas de ocupación de fuerza de trabajo. En el plano social, la crisis económica se proyectó en diversas formas de acción colectiva de las capas campesinas. La primera de ellas consistió en la ocupación masiva de tierras libres, éstas sin embargo, marcando una diferencia con el pasado, fueron defendidas por los propietarios de agentes del orden, utilizando medios extremadamente violentos.

Uno de los rasgos de estas ocupaciones de tierra es su carácter masivo. Así, entre enero de 1983 y agosto de 1984, crónicas periodísticas dan cuenta de aproximadamente 7.000 familias campesinas que se movilizan en más de 30 invasiones de tierras incultas.⁹

Las invasiones masivas continuaron, de tal modo que durante el año 1986, las crónicas periodísticas refieren, solo en 3 departamentos —Alto Paraná, Caaguazú e Itapúa— 17 ocupaciones con 3.353 familias campesinas movilizadas. El departamento de Alto Paraná, sigue caracterizándose por su elevada tasa de invasiones de tierra, con 1.707 ocupantes.

De los 17 casos registrados, 10 fueron reprimidos violentamente y desalojados. En 7 casos de desalojos tuvieron intervención efectivos militares¹⁰, variando este hecho, tal como se desarrollará más adelante, una de las innovaciones en las políticas públicas.

La reacción campesina ante la crisis, que comporta la invasión de tierras libres, no agota el campo de acción definido por la redistribución de los derechos sobre las tierras, toda vez que las formas de intervención de los organismos estatales, y de otros sectores involucrados en la apropiación y uso de la tierra rural, han tenido y tienen importancia significativa.

En la caracterización de las políticas estatales resulta pertinente, sin embargo, considerar tanto el nivel explícito como el implícito, que resulta de las acciones concretas desarrolladas.

Los autores estatales más vinculados a las políticas de asignación de tierras, comprende el I.B.R., el Poder Judicial, las Fuerzas Armadas, la Policía, el Instituto del Indígena, y grupos burocráticos ligados a movimientos internos —opuestos entre sí— del Partido de gobierno.

A nivel normativo las políticas públicas referidas a la reforma agraria, a la colonización y al bienestar rural, buscan transformar la estructura agraria —eliminando el latifundio y el minifundio— y la incorporación efectiva de la población campesina al desarrollo, mediante la asignación de parcelas familiares a agricultores, que viabilice "un sistema justo de distribución de la tierra". La misma Constitución Nacional establece que "toda familia tiene derecho a un hogar asentado sobre tierra propia".¹¹ Las disposiciones legales incluyen entre los medios para lograr bienestar rural, la asistencia técnica y crediticia.

Si bien la Constitución Nacional garantiza la propiedad privada, la supedita al cumplimiento de su función económica y social, y establece que

la ley fijará la extensión máxima de tierra de que puede ser propietaria una persona natural o jurídica.¹² Otras disposiciones declaran latifundio a la propiedad de 10.000 hectáreas o más en la región Occidental, y 20.000 o más, en la región Oriental, "que no esté racionalmente explotada", y establecen que la propiedad privada inmobiliaria rural cumple con su función social-económica, cuando se ajusta a los requisitos esenciales siguientes: a) explotación eficiente de la tierra y su aprovechamiento racional y b) observancia de las disposiciones sobre conservación y reposición de recursos naturales renovables.¹³

Esta última prescripción, sin embargo, no se corresponde con otra, que califica la unidad productiva agropecuaria como racionalmente explotada si tiene mejoras permanentes "que representan por lo menos el 50% del valor fiscal de la tierra".¹⁴

Las disposiciones mencionadas, que resultan relativamente favorables a la redistribución de la tierra, fueron observadas mientras existieron tierras fiscales, o no resultó conflictiva la aplicación de tierras privadas. Con el agotamiento de las tierras públicas y el encarecimiento de las privadas, disminuye sustancialmente, desde fines de la década pasada, la colonización inducida o programada.

Las tierras habilitadas para la colonización corresponden crecientemente a tierras espontáneamente ocupadas o invadidas. Este es el caso de colonias habilitadas en 1982; algunas con lotes de menos de 6 hectáreas.¹⁵ Ese mismo año se afectaron a la colonización, fracciones con más de 10 años de ocupación¹⁶; ilustran este cambio el decreto de ocupación 156 del 30 de agosto de 1983, que autoriza la ocupación de un inmueble ya totalmente ocupado por más de 400 familias.¹⁷

En la medida en que la asignación de tierras a campesinos entra en colisión con latifundistas incorporados al pacto de dominación, se fue cambiando, con la ejecución, el espíritu de la ley. Las ocupaciones de fracciones de propietarios con intereses protegidos por el Estado pasaron a ser desalojadas violentamente, salvo excepcional capacidad de resistencia de los ocupantes.

En el nuevo contexto, el I.B.R. pasa a aplicar el principio de "armonía" de intereses "entre latifundistas, el Estado y los campesinos". Este principio que resurge con fuerza en esta década, ya fue enunciado, por el Presidente de la República, en 1963:

"Se ha creado así entre el Estado y los grandes propietarios, entre terratenientes y labradores de nuestra tierra, una efectiva solidaridad en base a intereses comunes y se han evitado así procedimientos que pudieran lastimar el régimen de la propiedad privada, base indispensable a toda estabilidad social."¹⁸

La conversión, en el nivel del discurso, del conflicto de suma cero —en el que una de las partes solo puede ganar a expensas de la otra— entre latifundistas y campesinos sin tierra en comunidad de intereses, significa, en los hechos, la protección de los propietarios de grandes fracciones. Las ocupaciones pasan a ser declaradas por el I.B.R. "clandestinas e ilegales, por afectar fracciones racionalmente explotadas".

En esta interpretación, que soslaya la función económica y social, se entiende que una fracción está racionalmente explotada, si las mejoras per-

manentes representan por lo menos el 50% del valor fiscal de la tierra.¹⁹ En correspondencia con el criterio que consagra que el determinante es el monto de las inversiones permanentes y no el tipo de utilización de la tierra, se considera como racional la praxis depredadora y la utilización de los mejores suelos agrícolas para pasturas.²⁰

La política emergente de evitar conflictos con los latifundistas, quedó ya de manifiesto al dejarse sin efecto disposiciones del I.B.R. que declaraban colonizables las tierras de propiedad particular, ubicadas a ambos lados de la ruta VI (Hernandarias-Saltos del Guairá) hasta una distancia de 20 Kms.²¹

Ante la inexistencia de decisión política de afectar a la colonización las grandes fracciones ociosas, el I.B.R., institución estatal encargada de la asignación de tierras, pasó a proclamar la defensa de la propiedad privada y la legalidad de las represiones a las ocupaciones.

Las acusaciones a los invasores como comunistas y subversivos, y la calificación a las ocupaciones como hechos policiales o judiciales, y no como problema social, es la vía para legitimar la represión y el desalojo —o intento de desalojo—.

Ilustra la posición del I.B.R. un comunicado emitido sobre el problema:

"En cuanto al atropello de la propiedad privada, en varios lugares y en forma evidentemente orquestada, es una novedad en la zona, que por la forma en que fueron ejecutadas, hace pensar en que no es sino la resultante de trabajos previos en que sus protagonistas, los campesinos, no fueron sino los ejecutores, acaso sin condiciones de medir la gravedad de sus actos, de planes preparados por elementos extraños, que apuntan hacia objetivos bien diferentes de la provisión de tierra a quienes la necesitan para trabajar".²²

La intervención del Estado en la cuestión de la tierra no se limita a la acción del I.B.R., ya que también tienen creciente intervención el Poder Judicial, el partido de gobierno (a través de sus dos principales corrientes), los propios latifundistas y miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía.

En los últimos dos años el Poder Judicial actuó con mayor celo en la protección de los supuestos derechos de los propietarios de grandes fracciones, y parecería que pasó a responder a una nueva estrategia. Así, en el desalojo de la ocupación de Mayor Otaño, los propietarios habían obtenido una orden de desalojo como si se tratara de un desalojo urbano, sin notificación al I.B.R. ni a los ocupantes, de los cuales una proporción importante tenía más de dos años de ocupación pacífica, habiendo dictado sentencia el Juez en 15 días.²³

Igualmente en la ocupación de Tavapy II se dispuso el desalojo de los ocupantes en un Juicio de Amparo.²⁴

En el caso de Alborada, mientras a 9 ocupantes procesados se les tomó declaración indagatoria en 3 meses, a 10 ocupantes se les tomó esa declaración en un solo día, según conveniencias personales del propietario, y no se dio intervención a los ocupantes para ejercer su defensa.²⁵

La orientación de los jueces se manifestó también en diversos procesos en los cuales grupos de ocupantes fueron sometidos a juicio por el delito de usurpación de propiedad privada, aún cuando los inmuebles ocupados no tuvieran signos del ejercicio de la posesión por parte de sus propietarios.

En este caso la ley supone el uso de violencia o intimidación en la ocupación de una fracción de tierra poseída en propiedad, sin consentimiento del dueño, comportamiento incompatible con la ocupación clandestina que se le imputa.²⁶

La preocupación del Poder Judicial por la ocupación de tierras libres se expresó también en la intervención de un miembro de la Corte Suprema, quien había pedido a los abogados que no asumieran la defensa de los campesinos sin tierra.²⁷

El mismo presidente de la Corte Suprema, orientando a los jueces en el desempeño de sus funciones, señaló la necesidad del equilibrio social que resultaría de la preservación de la actual relación de fuerzas entre los distintos sectores de la sociedad. La aspiración de defender el orden social actual sin alterarlo fue denunciado en estos términos:

"La opción por los pobres que se invoca constantemente no nos debe llevar a los jueces a un deseo de exaltar a los pobres, perjudicar a los que dan el salario a los pobres. ... Que con el fin de hacer fuertes a los débiles no debemos debilitar a los fuertes. La sociedad debe ser el resultado de un perfecto equilibrio²⁸."

En esta perspectiva se trataría de combatir el darwinismo social sin fortalecer a los débiles. El perfecto equilibrio se lograría sin alterar la debilidad de los pobres y el poder de los ricos, es decir, reproduciendo las relaciones asimétricas entre privilegiados y desposeídos.

Los sectores contrapuestos del partido de gobierno —militantes y tradicionalistas— que resultan de una escisión irreversible que refleja la crisis política, han tenido en los últimos tres años activa participación en el proceso de asignación de tierras. Inicialmente fue la necesidad de alimentar y ampliar clientelas para las elecciones en las seccionales del partido, y posteriormente la de ganar convencionales, la que lleva a estos grupos en pugna a apoyar subterráneamente las ocupaciones de fracciones libres.²⁹ En el caso de los militantes se trataría además de demostrar que el I.B.R. —controlado por "tradicionalistas"— era rebasado por los problemas.

Para "los militantes" que buscan preservar su participación en el fondo prebendario, y que configura una corriente ultraconservadora, se trata además de debilitar a uno de los líderes de la corriente antagónica. En muchos casos, grupos de campesinos sin tierras sacaron provecho de la escisión del partido colorado.³⁰

Ultimamente, de cara a la próxima convención del partido, los militantes para demostrar que efectivamente tienen más poder lograron la expropiación de una fracción ocupada. En este caso la ocupación fue declarada ilegal por el I.B.R. y su presidente había asegurado a los ocupantes que no se quedarían en la fracción.

Esta corriente "militante" apoya o reprime las ocupaciones, según la posición de la otra corriente, y el peso del propietario. Mientras sus agentes se mostraron celosos defensores de los latifundistas, en la ocupación de Juan E. O'Leary, apoyada por el candidato a la seccional de la corriente oponente, tuvieron activa participación en la ocupación de Bella Vista, y lograron la afectación de 22.000 hectáreas en un tiempo récord, en dos meses, en setiembre de 1986.

Explicitando su rechazo a la ocupación de Juan E. O'Leary, el presi-

dente de seccional del distrito, que pugnaba por su reelección, señaló:

"...individuos, quienes prevalidos de la violencia física y el anonimato, consumaron un atentado que lesiona las más elementales normas constitucionales y legales, al invadir con inaudita violencia y clandestinidad una propiedad ajena en plena producción, lo que hace presumir válidamente que sus autores reúnen las características de vulgares delincuentes en grado de asaltantes, con intenciones manifiestas y comprobadamente criminales..."

"...habiéndose comprobado con ello, la tendencia subversiva del ilícito, y la presencia de un verdadero complot, que la sitúa a nivel de guerrilleros, más aún cuando la organización del atraco, tenía prevista la intervención policial, ante cuya presencia hicieron sonar un 'turú' advirtiéndolo a los suyos de la presencia de la autoridad ante cuya presencia reaccionaron..."³¹."

La intervención activa de miembros del ejército en la represión de algunas ocupaciones constituyó ciertamente una nueva modalidad de la intervención del Estado en la cuestión de la tierra. Además de efectivos policiales, intervinieron miembros de la Agrupación Especializada de la Policía de la Capital, que tiene conexiones con el ejército, y efectivos militares.³²

Las nuevas formas de intervención se expresan en el cerco represivo, que convierte la fracción ocupada en terreno sitiado que impide el libre desplazamiento de los ocupantes. El método empleado, con amedrentamiento sistemático, uso de informantes internos, y captación en base a dinero, acaba desmoralizando a los ocupantes.³³

En el caso del desalojo de la ocupación de Juan E. O'Leary, el operativo demandó poco tiempo, pero a costa de la vida de dos ocupantes.

Estas represiones están legitimadas en la defensa de la propiedad privada, y en la necesidad de evitar el desaliento a la inversión extranjera. Sin embargo, puede asumirse que el temor de agentes ligados al Estado —funcionarios civiles y militares— de perder sus propias tierras, adquiridas precisamente a través del Estado, juega un papel importante.

En el contexto reseñado de agotamiento de las tierras públicas y de falta de decisión política, tanto para afectar la colonización de los latifundios como para asignarle recursos, la colonización programada o inducida se limita sustancialmente; a tal punto que a los relocalizados de la publicitada ocupación Tavapy II, se les asignó parcelas urbanas de 43 x 86 mts.³⁴

En relación a la asignación de recursos a la colonización, debe tenerse en cuenta que a medida que se profundiza la crisis, disminuye la importancia relativa del presupuesto tanto del Ministerio de Agricultura y Ganadería, como del I.B.R. Mientras que al Ministerio en cuestión se le asignó, en 1980, el 2,7% del presupuesto general de gastos de la nación³⁵, el I.B.R. recibió el 0,39% de dicho presupuesto. En 1985, sin embargo, esa participación, bajó al 1,5 y 0,32% respectivamente.

En esta particular respuesta del Estado a la necesidad de tierras, la recaudación por venta de tierras públicas es mucho mayor que lo asignado para compra de nuevas tierras, y pago de expropiaciones. Así, en el ejercicio de 1985, el presupuesto del I.B.R. fue de guaraníes 1.677 millones, de los cuales el 82,1% provenía de venta de tierras del patrimonio fiscal, mientras se asignaba a colonización y asentamiento, y a gastos de infraestructura.

ra, el 4,2 y el 24,6% respectivamente del monto presupuestado.

Esa tendencia se observa ya desde años anteriores; así en 1983 el 72% del presupuesto del I.B.R. —de 1.090 millones de guaraníes— provenía de ventas de bienes, asignándose ese año a compra de tierras y pago por compra y expropiación de ejercicios anteriores, 161 millones de guaraníes.³⁶

La disminución de recursos asignados al I.B.R. estaría reflejando transformaciones tecno-burocráticas, basadas en lealtades políticas en la medida en que ganó, según ya se señaló, mayor espacio en el interior del Estado una corriente antagónica a la que controla la institución encargada de la colonización. En situación de disminución del fondo prebendario la pugna por el control de recursos deviene conflicto de suma cero.

La sustancial disminución de los recursos asignados por el Estado a la colonización refleja también la falta de control de la gestión de las reparticiones públicas, y la ausencia de participación de los campesinos en los procesos de tomas de decisión; esta merma en el presupuesto para compra de tierras no ha entrado en la discusión pública.

La referida disminución de recursos para la colonización obligó al I.B.R. a una elevación sostenida del precio de esas tierras fiscales. Este precio le pisaba los talones al del mercado capitalista y se incrementa más que éste, últimamente, según se desprende de la distribución correspondiente.

Cuadro 1
Precio real del mercado de tierras privadas y del I.B.R.
(Tierras agrícolas)
(1970 = 100)

	Tierras Privadas ¹	I.B.R. ²
1975	202,9	174
1976	287,3	222
1980	452,6	234
1985	317,9	281

Fuentes:

¹ CEPAL, *Estudio económico de América Latina y el Caribe 1985*, Paraguay.

² Elaborado según datos del I.B.R. y el Índice General de Precios de Consumo.

En efecto, como resultado de la crisis agraria, el precio real de la tierra en el mercado capitalista decrece a partir de 1985, mientras el precio real de la tierra del patrimonio fiscal continúa incrementándose en un proceso inverso al del ingreso real de la familia campesina.

Otra repartición ligada al Estado, encargada de la asignación de tierras, es el Instituto Paraguayo del Indígena I.N.D.I. Con la constitución de esta entidad, la capacidad de gestión del Estado parece disminuir, en la

medida en que las decisiones y acciones se diversifican, sin responder a criterios uniformes. Coincidiendo con el gigantismo estatal, el I.N.D.I. asigna una proporción creciente de sus recursos a pago de funcionarios, a expensas de la inversión en tierras para las comunidades indígenas, contraviniendo el texto de la ley.³⁷

Aún cuando según su ley constitutiva, corresponde al I.N.D.I. velar por los intereses de las comunidades indígenas, sus directivos le asignan una fracción "mediadora" entre propietarios y comunidades indígenas. En este caso también se recupera el principio de la "armonización de intereses".

En cuanto al uso de la tierra y a las políticas conexas de ocupación de fuerza de trabajo —ingresos—, ya se señaló que las acciones estatales se orientaron a la empresarialización del agro, a través de diversos incentivos para la localización del capital internacional, y de subsidios para la adquisición de insumos y maquinarias.

Estas políticas lograron la expansión de la producción en base a unidades productivas modernas que concentran tanto los recursos productivos como el ingreso generado.

Si bien es cierto que el apoyo a la modernización agrícola a través del crédito y la asistencia técnica proporcionada por los PDRI comprendió, además de la soja producida por las empresas, el algodón cultivado en pequeña escala, el vuelco a este cultivo en situación de escasa capacidad de negociación de los pequeños productores, los empobreció aún más. Los programas nacionales de la soja y el algodón están a cargo del Ministerio de Agricultura y Ganadería, que encara tareas de investigación, asistencia técnica y fija normas y precios de comercialización.

En la fijación del precio del algodón participan activamente los industriales; en los cálculos se parte de la utilidad que éstos deben obtener y del margen del que se apropia el Estado por la vía de la diferencia cambiaria, ya señalada. Los productores directos, los campesinos, no tienen ninguna intervención en la Comisión que recomienda los precios.

La preocupación de las políticas públicas por el crecimiento hacia afuera llevó a la despreocupación por los rubros tradicionales de la producción campesina consumidos en el mercado interno, que no disponen de canales de comercialización. La falta de acciones del Ministerio de Agricultura en la estructuración de mecanismos de comercialización de estos productos, ilustra cómo se configura una política pública por omisión. Otro caso similar es la omisión, de este Ministerio, de regulaciones y acciones para combatir el contrabando de productos agropecuarios.

La búsqueda del crecimiento sobre la base de la especialización productiva (soja-algodón) profundizó la diferenciación de la economía empresarial y la campesina. Las posibilidades de los pequeños productores afectados por un proceso de empobrecimiento tienen pocas posibilidades de ampliar sus ingresos con el trabajo fuera de sus explotaciones. El uso intensivo del capital en las empresas, comporta sólo usar una pequeña demanda de fuerza de trabajo y sobre base estacional.

La empresarialización de la agricultura, con demanda de grandes extensiones de tierra para las empresas de tipo capitalista, que ahora se extiende a la caña dulce, supone un crecimiento de los campesinos sin tierra, sin que se constituyan fuentes alternativas de ocupación.

La pequeña producción campesina que siguió siendo el recurso más importante para la fuerza de trabajo rural, en sí limitada en sus posibilidades, queda aún más golpeada con las vicisitudes de su producción fructífera y de huerta, ahogada por el contrabando.

Desde el punto de vista de la economía nacional en su conjunto, la especialización productiva en un contexto marcado por la caída de precios en el mercado internacional, supone aumentar la producción y la productividad, para mantener el mismo nivel de importaciones. Estas metas, sin embargo, ni siquiera pueden ser satisfechas por el sector empresarial, menos ahora que se acaba la época de oro de las empresas, especialmente de las medias y pequeñas, con el fin de los subsidios del Estado a través de privilegios cambiarios.

Esto último constituye una de las innovaciones en las políticas públicas, aunque esa decisión obedezca a la crisis económica que agobia al Estado.

Capítulo 2

*La respuesta del gobierno a las tendencias recesivas:
ampliación del gasto y la inversión pública
y su impacto sobre el sector privado*
Ricardo Canese

A Introducción

El auge económico aprovechado por la construcción de la represa de Itaipú, la de Yacretá y el "boom" agrícola, se irrumpió y entró en crisis a partir de fines de 1981, cuando los ingresos por vía de las entidades binacionales comenzaron a descender y las cotizaciones internacionales de los productos primarios que el Paraguay exporta se redujeron paulatinamente.

El producto interno bruto (PIB), luego de crecer a más de un 10% anual compuesto entre 1977 y 1981, pasó a registrar una tasa inferior a 1% entre 1982 y 1986, lo que ha determinado una reducción real del ingreso medio per cápita de la población en más de un 1,5% a.c.³⁸

Las exportaciones registradas, que crecieron menos de 100 U\$S a inicios de la década del '70, se estancaron en alrededor de 300 U\$S en toda la década del '80, sin evidenciar crecimiento alguno (al contrario, en 1986, llegaron a tan sólo 232 U\$S, el valor más bajo en los últimos 10 años). En 1987 volverían a llegar a unos 300 U\$S.

La balanza comercial, relativamente equilibrada hasta mediados de la década del '70, se volvió crónicamente deficitaria al iniciarse el auge de Itaipú, estabilizándose el déficit de tal balanza en unos dos tercios del total de las exportaciones registradas (valores FOB) en la década del '80. Es decir, no se pudo o quiso eliminar tal déficit.

La balanza de pagos, que arrojaba resultados positivos hasta 1981, gracias al ingreso de divisas por las construcciones binacionales, se volvió también crónicamente deficitaria, al disminuir no sólo tales ingresos (de 449

U\$S en 1981 a sólo 96 U\$S en 1985) sino también al reducirse la cotización internacional de los productos exportables (soja y algodón principalmente) y los ingresos de capital.

La deuda externa del país creció innecesariamente durante la época de construcción de Itaipú, de menos de 100 U\$S en 1973 a 949 U\$S en 1981 (multiplicándose por 9,5 en sólo 8 años). Durante esta época de auge, se iniciaron no pocas obras públicas sobredimensionadas e innecesarias, cuando no directamente suntuarias, las que endeudaron al país a niveles nunca antes alcanzados, si bien tolerables mientras duró el auge.

B Los problemas que trajo aparejada la crisis

La reducción del riesgo de la actividad económica trajo aparejados los siguientes problemas principales:³⁹

- Estancamiento de las exportaciones.
- Crecimiento del déficit fiscal.
- Incremento de la deuda externa y de su servicio.
- Paulatina disminución de las reservas internacionales.
- Estancamiento de la producción.
- Deterioro de los ingresos reales de la mayoría de la población.

El gobierno, en el tratamiento de los problemas derivados de la crisis económica, le dio prioridad a (i) la contención de la reducción de las reservas internacionales, (ii) la reactivación económica que nunca pasó a ser, sin embargo, más que una formulación teórica, y (iii) la contención del déficit fiscal.

C Respuestas del gobierno

1 Las inversiones públicas

Ante el decaimiento de la actividad productiva, el Estado incentivó las inversiones públicas, pensando que de esa manera se produciría algún tipo de reactivación económica, pero no tuvo en cuenta que la mayoría de las inversiones que encaró en la década del '80 pueden calificarse como inconvenientes, según será tratado en breve. La realización de las inversiones públicas, sin embargo, ayudaban momentáneamente a mejorar la balanza de pagos y evitaba un deterioro acelerado en las reservas internacionales. Fue, por ello, una respuesta coyunturalmente eficaz, pero ha agravado la situación en el largo plazo. La deuda externa, así, se duplicó entre 1981 y 1986, sin haber crecido mayormente el PIB ni las posibilidades de pago (exportaciones) del país.

La reactivación económica, como era de esperar, no vino por el lado de las inversiones públicas, sino muy coyunturalmente en los momentos de construcción de las obras en ejecución (lo que tuvo, además, un carácter muy limitado, dado que la mayoría de las inversiones ejecutadas en la década del '80 fueron llevadas a cabo por empresas extranjeras, importándose la mayoría de los bienes y servicios requeridos) ayudando, más bien, a desmejorar el panorama productivo a medio plazo.

Cuadro 1
Indicadores económicos de corto plazo

	1973	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986*
PIB real a miles de millones de G	—	448,8	495,5	551,7	614,4	684,7	774,4	737,0	714,9	736,9	766,1	773,8
PIB real, crecimiento anual (%)	—	7,3	10,9	11,4	11,4	11,4	8,7	-1,0	-3,0	3,1	4,0	1,0
PIB nominal b, U\$S (millones)	995,5	1.699	2.092	2.560	3.417	4.448	5.625	4.606	3.409	3.345	3.097	3.020
Exportación de bienes, U\$S (millones)	127,0	182	279	257	305	310	295	330	269	334	304	232
Importación de bienes, U\$S (millones)	127,3	180	255	318	438	517	506	581	478	513	442	509
Balance de bienes, U\$S (millones)	-0,3	2	24	-61	-133	-207	-211	-251	-209	-179	-138	-277
Balance en cta. cte., U\$S (millones)	—	—	—	-118	-210	-283	-378	-391	-252	-325	-231	-280
Movimiento neto de capitales, U\$S (millones)	—	—	—	296	372	434	421	329	255	311	103	120
Ingresos entes binacionales, U\$S (millones)	0,0	77	149	222	296	395	449	309	260	179	96	40
Balance de pagos, U\$S (millones)	—	—	—	178	162	151	43	-62	3	-14	-128	-160

(Continuación cuadro 1)

Deuda externa (saldo), U\$S (millones)	99,0	—	—	669	732	861	949	1.203	1.469	1.604	1.773	1.890
Reservas internacionales, U\$S (millones)	—	151	260	439	595	749	781	852	616	519	445	389
Servicio de la Dx, U\$S (millones)	22,3	—	—	64	91	112	109	112	109	161	175	185
Dx/PIB, %	9,9	—	—	26,1	21,4	19,3	16,9	26,1	43,1	49,4	57,2	62,6
SDx/Exp. de bienes, %	17,6	—	—	24,9	29,8	36,1	36,9	33,9	40,5	48,2	57,6	79,7
Precios al consumidor c, %	—	3,4	9,4	16,8	35,7	8,8	8,1	8,9	14,1	29,8	23,1	24,1
Salario obrero real d, %	—	—	—	2,3	15,7	0,7	5,3	-2,7	-7,1	-3,5	-2,1	—
Tasa de desocupación	—	—	3,7	3,1	2,6	2,1	4,6	9,4	15,0	12,5	8,0	8,0

Fuente: BCP y CEPAL.

a A precios de guaraníes constantes de 1982.

b Guaraníes corrientes convertidos a 126 G/U\$S hasta 1981; 160 G/U\$S en 1982; 240 G/U\$S en 1983; 320 G/U\$S en 1984; 450 G/U\$S en 1985; 600 G/U\$S en 1986.

c Variación del IPC de diciembre a diciembre.

d Sobre índice general de salarios deflactado por el IPC.

* Cifras preliminares.

La existencia de empresas como ACEPAR, INC, FLOMERES y APAL, por citar a las principales, obligó a redoblar los subsidios, distorsionando el mercado cambiario en contra de las exportaciones y la producción local y dejando sin créditos a la producción nacional.⁴⁰

El inicio de obras del Aeropuerto del Este, el primero de abril pasado, por un monto de más de 100 millones de U\$S con una escasa participación nacional (siendo la obra, además, inviable desde todo punto de vista⁴¹) confirma que el gobierno continúa esperando de este tipo de respuestas, algún resultado positivo.

Según un reciente trabajo ya citado⁴², se adoptan siete criterios para medir la conveniencia o no de las inversiones públicas ejecutadas con préstamos externos: (i) su grado de necesidad; (ii) su tamaño; (iii) su rentabilidad o las posibilidades de recuperar el capital invertido; (iv) las condiciones de elaboración del proyecto; (v) las condiciones financieras de los créditos contratados; (vi) la característica de la contratación de las empresas ejecutoras del proyecto; y (vii) el tipo de empresa.

De acuerdo a ello, se determina que el 45% del saldo utilizado de la deuda externa paraguaya ha servido para financiar inversiones claramente inconvenientes. Estas, además, se han ejecutado recién a partir de la segunda parte de la década pasada y sobre todo, en la presente, por lo que se podría afirmar sin temor a equivocarnos, que la gran mayoría de las últimas inversiones públicas ejecutadas con préstamos externos son inconvenientes para el país.

Las inversiones inconvenientes, si bien han ayudado momentáneamente a reducir el déficit de la balanza comercial, han incrementado considerablemente la deuda externa y su servicio, así como el déficit público.

2 Crecimiento de los subsidios para contener el déficit público

La etapa recesiva que se inicia en 1982 y perdura hasta ahora en el Paraguay, ha reducido la capacidad, de por sí limitada, del gobierno de recaudación impositiva.

El sistema impositivo paraguayo arrastra desde hace bastante tiempo defectos estructurales, al estar basado en impuestos tipo indirecto, que recaen principalmente sobre los sectores productivos y sociales de menores recursos económicos. El sistema impositivo nacional pudo sobrevivir, sin embargo, gracias al auge de los años '70, encubriendo sus deficiencias.

Al iniciarse la crisis en 1982, sin embargo, la capacidad recaudadora del gobierno se encontraba notoriamente resentida. A los sectores productivos y de menores recursos sociales no se les podía, además, extraer más de lo que ya estaban aportando, si no se quería generar un importante descontento social e incluso político.

Así, el déficit público se incrementa considerablemente en 1981-82 y, sobre todo, desde 1983-84. De los subsidios implementados por el gobierno, el de mayor trascendencia es el cambiario⁴³, el que cobra importancia a medida que crece el déficit fiscal, justamente para intentar reducirlo. Se llega, así, a 1985 (último año del que se poseen datos consolidados oficiales) en el que el subsidio cambiario supera con creces al mismo déficit público.

Para 1987, el subsidio cambiario de tan sólo tres empresas públicas

(INC, ACEPAR y FLOMERES) alcanzaría al 3,7% del PIB, cifra en sí superior a la de todo el subsidio de 1985.⁴⁴

Vale decir, una de las respuestas —y probablemente la más importante— del gobierno a la crisis económica, y en particular frente al problema del déficit público y el estado de quiebra de varias empresas públicas deficitarias, haya sido el sistema de cambios múltiples, con el fin de subvencionar encubiertamente al sector público y a algunas empresas públicas en particular.

Cuadro 2
Déficit público y los subsidios cambiarios y crediticios a favor del sector público
(en millones de G corrientes)

Concepto	Año						
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1980-1985
1. Déficit público	1.992	-19.095	-6.984	-37.803	-58.248	-28.666	-148.804
2. Subsidios cambiarios y crediticios	sd	sd	sd	-8.318	-29.079	-47.552	-84.949
Déficit + Subsidios	1.992	-19.095	-6.984	-46.121	-87.327	-76.218	-233.753

Fuente: Luis A. Campos y Ricardo Canese, *El sector público en la economía. Inversiones y empresas públicas*, UCA, Asunción, 1987, en edición.

El sistema de cambios múltiples, así, busca en lo inmediato evitar el crecimiento del déficit público y, sobre todo, la quiebra de algunas importantes empresas, como la INC, ACEPAR y FLOMERES. Es, por lo tanto, una respuesta a las manifestaciones o los efectos de la crisis económica, pero en lugar de ayudar a resolverla, tiende a agravarla más, ya que deja encubierto gran parte del déficit público, el que aparentemente tiende a reducirse.

Las medidas que realmente podrían solucionar en forma sana para la economía nacional el déficit público, como a) una reforma fiscal y b) una racionalización del gasto público, no se implementan (pese a su enunciado en el Plan de Impulso a la Economía Nacional, publicado en setiembre de 1986) presumiblemente, porque se chocaría con poderosos intereses económicos.

El sector público se ha convertido en una de las principales fuentes de apropiación del excedente económico, así como uno de los principales mecanismos para obtener la adhesión político-partidaria.⁴⁵ El gasto público sumado al subsidio llega al 25% del PIB, lo que da una pálida idea de la

importancia real del sector público. El 98% de la deuda externa está contratada por el mismo sector, el que emplea al 10,8% de la PEA. El crecimiento del número de cargos públicos ha sido muy superior que el de la PEA en los últimos 17 años, adquiriendo un ritmo aún mayor en la presente década de crisis.⁴⁶

3 La contención de la inflación

Una de las medidas que el gobierno ha implementado permanentemente, si bien con intermitencias, durante el momento recesivo que se vive desde fines de 1984, es la contención de la inflación.

En 1985, sin embargo, no habiendo existido un control efectivo de la tasa de cambio en el mercado libre, la misma alcanzó niveles nunca antes conocidos (hasta más de 1.000 G/dólar, incluso, superior a la tasa hoy vigente casi dos años después). Ello motivó una importante reestructuración a nivel de la máxima conducción del BCP, la que implementó una política claramente orientada a hacer disminuir la cotización del dólar en el mercado libre, que se situaba en 850 G/dólar a inicios del año pasado.

Mediante la restricción del circulante e incluso de los créditos productivos, el gobierno fue logrando una paulatina reducción de la tasa de cambio en el mercado libre, hasta situarla en alrededor de 600 G/dólar a fin del año 1986.

El objetivo en tal sentido fue logrado relativamente por el gobierno, ya que la inflación y el aumento del costo de vida se mantuvo dentro de índices relativamente tolerables en 1986 (31% según cifras oficiales, ver cuadro 1) uno de los objetivos fundamentales del gobierno a corto plazo.

Sin embargo, la reducción de la masa monetaria y de los créditos al sector productivo, ocasionó un grave deterioro a este sector en su capacidad de producción. Además, al reducirse la tasa cambiaria en el mercado libre, de 850 a 600 G/dólar en sólo 12 meses, se crearon las condiciones para el ingreso masivo de productos extranjeros, introducidos legal e ilegalmente; las importaciones, así, con un dólar más barato que a inicios del año pasado, registraron un récord, con las dañinas consecuencias que ello significa para la producción nacional, para la balanza comercial (que registró el peor déficit de toda la historia, superior al 100% de las exportaciones) y para las reservas internacionales.

Es decir, el gobierno logró el año pasado el objetivo de limitar la inflación pero a costa de una desactivación de la producción.

4 El Plan de Impulso a la Economía Nacional (PIEN)

La necesidad de un Plan, a fin de impulsar la producción, venía siendo reclamado desde hace bastante tiempo por las organizaciones empresariales UIP y FEPRINCO. Sin embargo, el primer intento (publicado en mayo de 1986) se concreta, más bien, ante la presión directa del Banco Mundial (BM) el que disconforme con la política cambiaria del gobierno, particularmente en cuanto a la tasa otorgada a los créditos desembolsados (160 G/dólar) había suspendido la remesa de dólares al país.

En septiembre, finalmente, el gobierno concreta un plan, denominado PIEN, en el cual se enuncian postulados a favor de la reactivación económica, la reforma tributaria (implantación de la ley de impuesto a la renta perso-

nal y del valor agregado) y la elevación de las tasas de cambio para los préstamos externos al mismo nivel que el de las exportaciones de soja y algodón.

Posteriormente, el gobierno eleva la tasa, fijada inicialmente en 400 G/dólar para las exportaciones de soja y algodón, a 550 G/dólar, por presión de los exportadores de estos rubros; con ello se ve obligado, después de presiones del BID y el BM, a elevar la tasa de cambio para los créditos desembolsados, la que se fija en el mismo nivel (550 G/US\$).

La tasa para el pago de la deuda externa se eleva de 160 G/US\$ a 240 G/US\$ para el primer semestre de 1986 y a 320 G/US\$ para el segundo, con el fin de no elevar en demasía las tarifas de los servicios básicos y los impuestos. La diferencia, sin embargo, entre estas tasas y la de exportaciones y desembolsos de nuevos créditos, genera una omisión inorgánica del BCP, igual a 310 G/dólar en el primer semestre de 1987, lo que acelera la inflación, mantenida en términos moderados durante 1986. La tasa del dólar en el mercado libre se eleva, así, de unos 600 G/dólar, a fines de 1986, a casi 800 G/dólar, a inicios de mayo de 1987 (un incremento de más del 30% en cuatro meses).

Para seguir obteniendo créditos del BID y del BM, el gobierno se ve obligado a realizar los ajustes tarifarios antes mencionados, así como un incremento en los precios de los combustibles en un 20%, más que nada, en ese último caso, para recaudar más impuestos.

Se puede apreciar, por lo descripto, que el gobierno aplica medidas de corto plazo a fin de resolver los problemas más urgentes, demostrándose incapaz, en cambio, en implementar políticas de más largo aliento, como fue el mismo PIEN, el que se concretó tan sólo en lo que más le urgía al gobierno, quedando otros aspectos, como la reforma tributaria y el apoyo a la producción —también enunciados en el Plan— para un futuro indefinido.

D El estímulo a la producción sin concretarse

En tanto que el gobierno implementa efectivamente una política de inversiones públicas, mayoritariamente inconveniente, un sistema múltiple de cambios que favorece al sector público y ensancha su base de apoyo político en el funcionario público, no logra concretar —precisamente porque en economía no es factible privilegiar, al mismo tiempo, a varios sectores— el declamado apoyo al sector productivo (privado), que termina por perder la confianza, que antes la tuvo, en el gobierno.

Así, el gobierno afirma que estimulará las exportaciones. Estas, sin embargo, siguen trabadas por una tasa cambiaria irrealmente reducida (de 550 G/dólar, frente a una tasa de más de 750 G/dólar, vigente en el mercado libre). Tampoco hay facilidades crediticias⁴⁷ ni burocráticas y los que pretenden exportar productos elaborados con materias primas importadas (en un cierto porcentaje) debe pagar sus importaciones al mercado libre para recibir por las exportaciones el cambio fijo.

La producción para el mercado interno se desenvuelve ante innumerables dificultades: a) el contrabando, denominado "el precio de la paz",

actualmente muy costoso para la producción nacional que prefiere se lo elimine; b) iliquidez financiera y ausencia de créditos de fomento (acaparados por el sector público); c) ausencia de una asistencia técnica real y eficiente del Estado y, en ciertos casos, d) la competencia desleal del mismo sector público.⁴⁸ La no reforma fiscal, además, hace recaer la carga impositiva, visible o no, sobre el sector productivo.

El Plan de Impulso a la Economía Nacional, firmado por el gobierno en setiembre del año pasado, contenía varios puntos que podrían reactivar la producción. Hasta ahora, sin embargo, no fueron puestos en práctica, más sí las medidas que favorecían al gobierno: incremento de tarifas, precios de los combustibles y de impuestos.

E Tendencias

De continuar el actual tipo de respuestas del gobierno a las tendencias recesivas de la economía, cabe esperar:

1 La persistencia de la tasa múltiple de cambios

Si el gobierno, en efecto, no desea poner en entredicho a los "elefantes blancos" que creó, como ACEPAR, la INC y FLOMERES, por ejemplo, debe evitar el déficit abierto —e incluso su quiebra— de estas empresas. El sistema de cambios múltiples se transforma, así, en un instrumento imprescindible en ese sentido, a fin de subsidiar cambiariamente, en forma encubierta, a estas empresas públicas.

2 La persistencia de tasas de cambio reducidas para las exportaciones

El mantenimiento del subsidio cambiario a favor del sector público exige, a su vez, tasas de cambio reducidas para las exportaciones, las que así son penadas, antes que alentadas. El previsible mantenimiento del subsidio al sector público implica, entonces, el desaliento a las exportaciones, paulatinamente a los productores de rubros de exportación.

3 La escasez de créditos de fomento

La permanencia de un sector público agrandado e ineficiente exigirá, como viene ocurriendo hasta ahora, crecientes fondos públicos, en forma de subvenciones directas o de créditos "blandos" dejando, así, a la producción con escasos fondos para un financiamiento de fomento.

4 La emisión inorgánica

Las exigencias de los exportadores (y productores de los rubros de la exportación), de modo de que se eleve la tasa de cambio para la venta al exterior, que en muchos casos se consigue reduciendo los valores aforo, aumentará la brecha entre la tasa de cambio para exportación y la oficial (para el pago de la deuda e importación de insumos). Esto generará una creciente emisión inorgánica que se traducirá en inflación.

5 Dificultades con bancos unilaterales

El acuerdo provisorio, de cambiar los créditos externos desembolsados

a 550 G/US\$, podrá entrar en crisis en cualquier momento, cuando, por ejemplo, deban alterarse ciertas tasas de cambio. La persistencia de un sistema de cambios múltiples y la vehemencia del gobierno a implementar la ley de impuesto a la renta personal⁴⁹, dificultará un acuerdo estable con los bancos multilaterales, especialmente el BM.

6 Desaliento de la producción

Como consecuencia de las políticas cambiaria y crediticia, que se preve que persistirán en los próximos años (hasta 1988 al menos), no podrá haber un verdadero estímulo a la producción. Tampoco se preve una reforma tributaria. Estas políticas (cambiaria, crediticia y tributaria) incidirán negativamente sobre la producción y pesarán mucho más que cualquier medida coyuntural que el gobierno pueda arbitrar para paliar la situación.

7 Persistencia del déficit de la balanza comercial

Al ser desalentadas las exportaciones, el déficit de la balanza comercial tenderá a mantenerse. Contribuye a ello el hecho de que, a efectos de evitar una mayor inflación, el gobierno adopta medidas monetarias con el fin de contener la suba del dólar⁵⁰, lo que, a su vez, favorece el crecimiento de las importaciones y del déficit de la balanza comercial.

8 Persistencia del déficit de la balanza de pagos

Al reducirse los ingresos por la construcción de las obras binacionales y por las inversiones externas; al estimarse un ingreso de divisas aún moderado por la operación de Itaipú⁵¹ y la venta de energía a la Argentina, en base a un reciente acuerdo⁵²; y de persistir el déficit comercial, por lo ya señalado; el servicio de la deuda externa (el que, más bien, tiende a crecer), y un moderado ingreso de divisas por menos créditos, es previsible que la balanza de pagos continúe arrojando resultados negativos.

9 Decrecimiento de las reservas internacionales

La persistencia en la balanza de pagos hará disminuir las reservas internacionales del país en forma permanente, si bien paulatina, como viene ocurriendo desde 1981.

10 Reducción del margen de maniobra del gobierno

El decrecimiento del monto de las reservas internacionales reducirá el margen de maniobra del gobierno en materia financiera económica. A corto plazo no se preve una cesación de pagos y una moratoria de la deuda externa, si bien ello es un peligro latente, que se vuelve cada vez más cercano a medida que se dilatan las respuestas que la situación exige. Cuanto más espere el gobierno en ajustar la economía (implementando, por ejemplo, medidas como las esbozadas en el PIEN), podrá hacerlo en un futuro con menos margen de maniobras.

11 Crecimiento del desempleo

La desactivación de la producción ayudará a incrementar el desempleo abierto y encubierto (sub-empleo).

12 Aumento de los conflictos

El aumento del desempleo, el deterioro de los niveles de vida y el desaliento a la producción podrá incrementar el número y la magnitud de los conflictos, si bien el temor de perder el empleo (que se volverá escaso) o la unidad productiva tenderá a evitarlos. Se cree, sin embargo, que predominará la tendencia a un mayor conflicto social e incluso político entre los diversos sectores y el gobierno.

F Conclusiones

Ante las tendencias recesivas, el gobierno ha implementado respuestas que evitarán la crisis del sector público de la economía, su sustento político más importante. En cierta medida también ha buscado evitar subas desmesuradas en las tarifas de los servicios públicos y en los precios de los derivados del petróleo (la coyuntura internacional en este último aspecto le ha ayudado), con el fin de evitar un masivo descontento, como el que se experimentó con la suba de las tarifas de agua en un 90%, a partir de enero de 1987; medida que tuvo que ser revisada por el propio gobierno ante la presión social, incluso dentro de sus propias filas.⁵³

Al ser escaso el margen de maniobra del gobierno con el sector público, particularmente en cuanto a algunas empresas públicas a las que no desea verlas en la quiebra (más por el daño político que por el económico que ello significará), el peso de la crisis ha recaído sobre el sector productivo (privado), los pequeños campesinos (cuyos ingresos se vieron disminuidos al reducirse la cotización de los productos exportables, particularmente el algodón) y los sectores urbanos de menores recursos, en cuyo caso los salarios reales han disminuido y ha crecido la desocupación, en comparación con finales de la década pasada.⁵⁴

Aun los empleados públicos honestos han visto reducidos sus salarios, lo que ha motivado una creciente contestación social, incluso en este sector normalmente apático.⁵⁵

Las respuestas del gobierno, sin embargo, han demostrado ser enteramente insatisfactorias para equilibrar las balanzas comercial y de pagos, produciéndose, en consecuencia, un permanente deterioro en el nivel de las reservas internacionales, lo que llevará a un nivel crítico en el cual, de cualquier manera, habrá que tomar algunas medidas efectivas para aumentar las exportaciones y disminuir las importaciones y, en general, potenciar la producción.

Tales medidas pasarán, necesariamente, por la fijación de una tasa de cambio más elevada para las exportaciones y la eliminación del subsidio cambiario al sector público, particularmente a las empresas ineficientes, a las que se les obligará racionalizar sus gastos y aumentar sus ventas. Otra medida imprescindible será la eliminación de las inversiones públicas inconvenientes, causa del agravamiento de la crisis a mediano plazo.

El gobierno, en resumen, no ha buscado, hasta ahora, atacar a las causas de las tendencias recesivas que se observan.

Capítulo 3

La difícil compatibilidad entre las tendencias del comercio exterior y la adecuación monetaria

Tomás Palau

A Introducción

Para entender las políticas que han empezado a implementarse, especialmente desde 1982, con el objeto de lograr una recuperación ante los efectos recesivos e inflacionarios de la crisis que se desata en esos años, será preciso avanzar previamente, en forma sucinta, algunas ideas sobre la organización productiva prevaleciente en ese momento, toda vez que ha sido ese patrón de generación y acumulación de excedentes la causa endógena principal de la aparición de la crisis.

El capítulo aborda de modo específico la sucesión de cambios en el aparato productivo que condujeron a una formidable dependencia de la economía paraguaya en su conjunto del comercio exterior, cuáles son las tendencias de la demanda internacional por los productos de exportación, el notable impacto de la caída de ésta en provocar la actual situación recesiva, y a partir de ese momento, el análisis de las principales medidas adoptadas por el Estado en respuesta a dicha situación de mercado, para tocarse finalmente el efecto que la ausencia o la implementación de políticas provocó en el conjunto de la sociedad civil.

B Cómo se reconfiguró el aparato productivo nacional

Hasta el año 1972 la participación de la actividad ganadera y forestal en la conformación del PIB superaba el 17%, la agricultura aportaba una contribución porcentual idéntica. En 1981 las dos primeras actividades disminuyen su participación a apenas un 9,6%, en tanto que la agricultura había logrado llegar a conformar el 20,5% del PIB. A partir de 1982 y hasta 1985 la expansión de la producción agrícola expresada en moneda constante es del orden del 10,6%, en tanto que la de los otros dos subsectores es del 4,1%.⁵⁶ Con las exportaciones los cambios son aún más significativos; la madera y la carne y sus derivados representaban en 1970 el 46,5% de las mismas, y se reducen al 14,6% en 1981, año inmediatamente anterior a la crisis, y cae aún al 5,4% en 1985 (durante 1986 hubo una recuperación relativa importante por el aumento de los precios de las exportaciones de carne y madera al Brasil, y debido a una dramática caída —a la mitad— en el valor de las exportaciones de soja y algodón en comparación a 1985 debida al deterioro de precios y reducción del volumen exportado).

A comienzos de la década pasada se gestó un nuevo modelo de organización productiva que supuso una reconfiguración general del aparato productivo, si bien siempre con un fuerte dominante agrario. El primer hecho significativo es la relativamente rápida ruptura con el patrón tradicional que las unidades productivas campesinas (mayoritarias como unidades de pro-

ducción) mantenía con la hacienda ganadera o el latifundio maderero. Se empieza a consolidar un modelo de "nuevo crecimiento hacia afuera" (ya que el anterior también lo era) básicamente concentrador de recursos productivos (tierra y capital) y excluyente en cuanto a las posibilidades de acceso del trabajo a los beneficios del dinamismo económico. Concomitantemente, la construcción de Itaipú (que se inicia en 1973) y el masivo ingreso de flujos de capital de la banca internacional, característico de América Latina en el período, producirán: a) una tendencia coyuntural a la dinamización de nuevos mercados de trabajo principalmente urbanos y en el sector construcción, y b) una acentuación de los flujos migratorios hacia Asunción y otros núcleos urbanos sin un proceso de industrialización que genere empleo formal. Anteriormente —desde 1960— el gobierno había impulsado programas de colonización que ya había supuesto una movilización migratoria rural-rural en gran escala. En la década del 70 los que migran son en su mayoría trabajadores o familias de trabajadores migrantes. En estas condiciones⁵⁷ se logra una dinamización económica sin precedentes (tal como se señaló en el capítulo anterior) pero sin que se registre un alianamiento de la estructura productiva, ya que gran parte de los excedentes generados en ese momento se derivan hacia inversiones de carácter especulativo (principalmente en el negocio inmobiliario), se repatrian hacia cuentas que en el exterior, o pasan a engrosar un ya abultado fondo prebendario.⁵⁸

Cunde el exitismo como una manifestación del espejismo creado por la gran liquidez, la aparente solidez de la moneda (mantenida en G 126 y 140 por 1 US\$ en el mercado oficial y paralelo respectivamente hasta 1981) el aumento de las reservas internacionales originado principalmente por la captación de préstamos y otros flujos de capital (en gran parte dirigidos a Itaipú y Yacyretá).

Desde comienzos de 1982, a los factores exógenos se suman otros de carácter interno que muestran la crónica debilidad del modelo. Los dos factores internos más importantes son: la abrupta caída de los precios de los dos principales productos de exportación (ver cuadro 1), y la terminación de las obras de Itaipú. El tema de esta primera sección es entender por qué ocurrió eso, para de ahí entender el por qué, en el período de la crisis, la relación Estado-actores sociales y económicos entró en una zona de turbulencia a raíz de las múltiples innovaciones y contramarchas en materia de adopción de políticas económicas y sociales adoptadas por el gobierno.

El nuevo modelo de crecimiento hacia afuera alteró profundamente la estructura productiva del principal sector generador de bienes de la economía paraguaya. Alteró, diferenciando y segmentando, el mercado ocupacional, terciarizó la economía y propició una expansión notable del sector público. En cuanto a las dos primeras transformaciones (no se tocarán acá las últimas dos) se rescatan sólo aquellos elementos que indujeron a la crisis; se vivió un acelerado proceso de descampesinización y desarraigo campesino con un aumento del número de familias minifundistas⁵⁹, se asistió simultáneamente a una "medianización" de las unidades empresariales o semi-empresariales provocada por la parcelación y/o reconversión de antiguos latifundios, la asalarización campesina aumentó en las zonas de agricultura capitalista más consolidadas (no así en las demás zonas)⁶⁰, así

como la categoría de trabajadores familiares no remunerados en la PEA rural.

El formidable despliegue de políticas sectoriales en apoyo a la empresarialización del agro produjo una esperable declinación de la producción campesina, y su empobrecimiento. Los efectos más importantes se sentirían en toda su magnitud recién a partir de 1982. Las políticas que impulsaron la modernización agrícola transfiriendo capital financiero a los productores —en este caso de algodón, que era más de 140.000 en 1986— "ciertamente lograron con créditos relativamente grandes, la notable expansión de la superficie cultivada... pero a costa del endeudamiento progresivo de los pequeños productores"⁶¹, otro tanto ocurría con las políticas de fomento a la investigación genética, a la de los precios de la tierra y otras, que imponían a ese pequeño productor condiciones cada vez más exigentes de operación. El contrabando de productos de la canasta familiar, de producción ordinariamente campesina, y para la cual hasta hoy no existen conductos de comercialización regulados, terminaron por astixiar el aporte productivo del sector y con ellos se propició una crítica dependencia nacional en alimentos, tecnología y capital que derivaron rápidamente en un empeoramiento de la situación del sector externo de la economía nacional.

C Tendencias previsibles de la demanda internacional por algodón y soja

El contexto en el cual se plantea el problema de los precios internacionales de los productos de exportación del país es el de lograr una reactivación económica que permita asegurar el mantenimiento de las condiciones de vida de la población y con ello disminuir el antagonismo entre Estado y demás actores de la sociedad civil. Sin embargo, está claro que este sólo factor (el de los precios) es insuficiente para la obtención de dicha reactivación, y el conjunto de políticas públicas referidas al comercio exterior y asuntos monetarios deberá atender además simultáneamente al menos cuestiones referidas a la captación y el monto del financiamiento externo neto, el nivel real de las tasas internacionales de este interés, y la evolución de las tendencias a la expansión o la contracción del comercio mundial y regional. De los factores apuntados, los que aparecen teniendo mayor impacto en la economía paraguaya son: la debilidad de los mercados internacionales y, particularmente, los de los productos básicos. La deuda externa, sin embargo, aunque comparativamente baja en relación a los demás países de la región, dificulta la perspectiva de una recuperación dado su severo impacto relativo en el interior de la economía, aún cuando su repercusión en el Paraguay no es motivo de inquietud tan grande como lo son la gran dependencia externa de la estructura productiva y los patrones de consumo —tanto de bienes y servicios básicos como de bienes y servicios— financiados con el endeudamiento de la década pasada y, en especial, por el coyuntural flujo de financiamiento externo por Itaipú e inversiones privadas directas extranjeras, pródigas hasta 1979/81.

La reconversión de la estructura productiva significó la expansión —sin precedentes en la historia agraria nacional— en 13 años de la superficie

Cuadro 1
Paraguay: Evolución de los precios y volumen de los 2 principales
productos de exportación

Año	US\$	Semilla de soja Tons.	US\$/Ton.	US\$	Fibras de algodón Tons.	US\$/Ton.
1971	960	12.000	80	835	2.284	289,3
1974	14.975	100.651	148,8	16.500	17.464	944,8
1977	56.209	241.202	233,0	80.487	58.813	1.368,5
1980	42.098	235.387	178,9	105.833	78.351	1.404,0
1981	47.533	221.753	214,4	129.287	95.584	1.227,2
1982	89.612	467.556	191,7	122.415	111.572	1.097,2
1983	84.445	576.639	160,3	85.126	79.028	1.077,2
1984	99.338	481.859	208,4	131.156	89.416	1.466,8
1985	100.477	709.540	141,6	141.811	158.785	893,1
1986	43.867	630.787	69,5	80.745	110.653	729,7
Enero 1987	720	9.000	80 *	1.723	1.792	961,5 *

* cifras preliminares.

Fuente: BCP, Boletín Estadístico Nº 342, Asunción, enero 1987.

Cuadro 2
Paraguay: Valor de la tonelada importada de tres rubros seleccionados
(1976 - 1980)

Año	US\$	Transporte Tons.	US\$/Ton.	US\$	Hierro Tons.	US\$/Ton.	US\$	Maq. aparatos y motores Tons.	US\$/Ton.
1976	23.113,9	10.559,6	2.188,9	12.537,9	21.086,4	594,6	34.619,7	11.861,9	3.047,0
1981	65.492,6	17.571,6	3.727,2	22.657,0	28.909,7	783,7	107.757,1	21.826,7	4.937,0
1982	47.644,7	13.478,6	3.534,8	39.515,9	42.986,3	919,2	105.357,8	18.728,7	5.625,5
1983	29.437,2	10.295,2	2.859,3	39.584,3	43.037,7	919,7	107.802,0	19.813,7	5.540,8
1984	102.635,5	29.656,8	3.460,8	23.469,3	31.019,9	756,6	92.157,6	20.091,2	4.587,1
1985	30.514,8	10.607,8	2.876,6	17.855,0	35.524,9	502,6	101.699,6	21.999,2	4.622,9
1986	30.663,3	10.794,2	2.840,7	28.803,1	38.991,2	738,7	163.529,0	28.415,8	5.754,9

Fuente: BCP, Boletín Estadístico Nº 342, Asunción, enero 1987.

cultivada de algodón y soja que pasó de 162,5 mil has. a 1.105,0 hasta 1985. Del mismo modo, las exportaciones de estos dos productos que en 1970 representaron el 10,4% del total, en 1985 pasaron a ser el 79,6%.⁶² El cuadro 1 muestra la evolución de los volúmenes de las exportaciones de ambos productos, y el cuadro 2, las mismas variables para tres rubros de productos de importación.

Ambos cuadros muestran: 1) el importante descenso del precio de los rubros de exportación a partir de 1981 que llega a ser del 67,6% en el caso del algodón y del 48,9% en el caso de la semilla de soja, 2) que la respuesta del sector público ante la caída del precio de dichos rubros fue el incentivar el aumento de los volúmenes de exportación a costa de un correspondiente aumento de la superficie cosechada, 3) que el volumen de las importaciones de los tres rubros estratégicos no descienden y que más bien tienden a incrementarse, 4) que los precios de las importaciones crecen en el período 76/86, aunque se mantienen o llegan incluso a un leve descenso en el quinquenio 81/86.

De estas consideraciones se desprende que ante la caída de los precios internacionales de productos de exportación y la inflexibilidad de la demanda por ciertos productos importados estrictamente necesarios, las políticas adoptadas por el gobierno han sido, en el ámbito productivo, las de aumentar el volumen neto de la exportación de los mismos productos estimulando la expansión del área sembrada, y conferir gran prioridad a la toma de políticas en el ámbito monetario, las cuales se detallarán enseguida. Como resultado de la expansión del quantum de las exportaciones, de la contracción de importaciones totales de bienes y servicios no atribuibles a factores, así como del marcado deterioro de la relación de precios del intercambio, y la considerable merma en el superávit de la cuenta de capital, el Banco Central ha debido afrontar desde 1981 la caída ininterrumpida de sus reservas internacionales, la cual es cíclicamente aumentada por acumulación temporal de los pagos en mora. Por otra parte, la política económica seguida en los últimos años ha contribuido a un crecimiento expansivo —como se dijo— de la deuda externa neta del país, que se ha expandido a un ritmo muy superior a la tasa de expansión potencial del producto o de las exportaciones.

El derrumbe de los precios de las materias primas (productos no petroleros), que se inició de modo sostenido a partir de 1977, ha conducido a que en 1986 los precios de éstas a nivel mundial hayan llegado a sus niveles más bajos de la historia en relación con los precios de los bienes manufacturados y servicios. Esta caída de los precios y la desaceleración de la demanda plantea desafíos importantes al Paraguay y en general a las economías primario-exportadoras, que deberán reconvertir sus aparatos productivos diseñándolos en función a un nuevo orden económico nacional que se adapte al internacional. Esto es lo que parece estar exigiéndose, más allá del dinamismo con que puedan responder reactivamente los organismos encargados de la conducción monetaria.

El análisis de las tendencias de precios, y en general del comportamiento de los organismos estatales parece estar indicando la falta de conciencia, por parte de éstos últimos, de la gravedad de la situación, toda vez que —en líneas generales— lo que se está propiciando es un aumento de la

producción de rubros con precios en baja. Este estado de cosas, de continuarse, obligará a redefinir la crisis como proceso normal y las medidas de ajuste que se vienen ejerciendo desde 1982 continuarán indefinidamente. "Sin poderse pasar a una situación de real estímulo a la inversión, y en general, al desarrollo".⁶³

D Las innovaciones en materia monetaria y arancelaria referidas al sector externo⁶⁴

Entre 1980 y 1981 la autoridad monetaria del país sostuvo el valor del guaraní a una tasa oficial de cambio de 126 por cada dólar US. En este período el mercado libre ofertaba dicha moneda entre G 140 y 170 US. En general, este tipo de cambio empieza a mostrarse sobrevaluado desde la mitad de la década pasada, y junto con la mediterraneidad y la poca competitividad de las agroindustrias instaladas en el país, es una de las tres causas principales del encarecimiento de las exportaciones nacionales, y del abaratamiento de las importaciones. La política monetaria del gobierno ha sido de este modo responsable del crónico estado deficitario de la cuenta comercial, y desde 1981 ha aportado su contribución para que el saldo de la balanza global de pagos tenga un crecimiento negativo hasta 1985 (exceptuando el período 82/83 que crece a 0,1%).⁶⁶

El tipo de cambio artificialmente sobrevaluado tendió pues de modo general a: a) aumentar la deuda externa, b) disminuir las reservas internacionales, c) estimular el contrabando⁶⁶, d) propiciar un cambio acelerado en los patrones internos de consumo de bienes y servicios, y e) de este modo acrecentar la dependencia del país en materia alimentaria, tecnológica, energética y financiera.

A partir de 1982 el BCP inicia el proceso de ajuste de la economía adoptando las siguientes reformas políticas.

1 Reforma cambiaria

Esta consiste en aceptar una devaluación de facto del guaraní al establecer, primero en febrero de 1982 la liquidación para los principales rubros de exportación de un 50% al cambio oficial y el resto al paralelo, y posteriormente en julio, completar la medida anterior incorporando al régimen de doble cambio distintos servicios, tales como importaciones estratégicas, otras importaciones, servicios de la deuda externa pública y privada. En la práctica pasan pues a existir tres tipos de cambio: dos oficiales a 126 y 160, y el paralelo que en ese momento alcanzaba niveles promedio de G 190 al tipo vendedor.

En mayo de 1984 se pasa a una nueva devaluación, con la cual desaparece la tasa histórica de 126, al establecerse el cambio de G 240 por dólar para liquidar parcialmente ciertas exportaciones, pago de ciertas importaciones y otros servicios, y el cambio de G 160 se mantiene para importar bienes y servicios por parte del Estado. El cambio libre en ese momento cotizaba el dólar a G 360. La brecha cambiaria entre el promedio de los tipos oficiales y el paralelo se expande de 32,9% en 1982 a 80% en 1984.

En octubre de 1986 se agrega un tercer tipo de cambio oficial, quedando el de 240 sólo para el pago de la deuda externa pública y otros servicios del gobierno, el de 320 para ciertas importaciones y pago parcial de otras exportaciones (soja y algodón, medida que entra en vigencia desde enero de 1987), y el de 400 para otra parte de las exportaciones de soja y algodón y otras importaciones básicas del Estado. La brecha cambiaria llega al 87,5%.

2 Reforma en la liquidación de exportaciones e importaciones

A fin de estimular el comercio registrado de exportación, el BCP se vio compelido a liquidar parcialmente dichas remesas a un cambio más próximo al paralelo que al oficial, así como a remesar el pago de importaciones del sector privado a un cambio que rápidamente correspondió al del mercado libre. De este modo, desde 1982 prácticamente en cada temporada de exportación se emitieron Circulares internas mediante las cuales se actualizaba el precio de las liquidaciones que el BCP hacía a los exportadores. Resalta la velocidad con que se sucedieron las reformas en este sentido, es el caso de las tres modificaciones del valor aforo y de las proporciones imponibles para la exportación de algodón entre febrero de 1983 y de 1984. Con el Plan de Impulso a la Economía Nacional, en setiembre de 1986 y la devaluación del guaraní de exportación que supuso, el gobierno logró reducir la brecha cambiaria a sólo un 17% con lo que se logró contribuir monetariamente a un impulso de las exportaciones registradas en el primer cuatrimestre de 1987.

3 Reforma arancelaria

Se destacan en este tipo de políticas, a) aquellas de carácter punitivo, b) aquellas que intentan estimular la liberalización del comercio exterior. Entre las primeras se destacan las referidas al proteccionismo; decretos referidos a la liquidación de tributos sobre exportaciones (junio y setiembre de 1982), a la reactualización de listas de mercaderías de importación prohibida (1983), modificación de impuestos a las ventas sobre mercaderías importadas (diciembre de 1983), modificación del régimen fiscal sobre algunas importaciones (enero de 1984). Están además las referidas al control interno de irregularidades, como la creación del Programa de Verificación de Importaciones en agosto de 1984 entre otras.

Las políticas de reforma arancelaria que intentaron estimular el comercio exterior se refieren principalmente a las disposiciones que simplificaron trámites, como la reglamentación de despachos regionales y la fijación de un tributo único del 15% a una lista de productos (noviembre de 1982), y la Ley 1095 de reducción general de tarifas y simplificación de los gravámenes a uno sólo por producto que entró a regir en 1985, el decreto que reglamenta el régimen de Admisión Temporal, y las disposiciones que reducen aforos de rubros de exportación en combinación con la modificación de los tipos de cambio expuestas en el apartado anterior.

4 Control del manejo de divisas

La existencia del régimen de cambio múltiple, como se dijo antes, estimuló el contrabando, el peculado y diferentes modalidades de corrupción,

que durante los años de la crisis afectaron a altos funcionarios del gobierno, incluyendo al propio Presidente del BCP. Como reacción a esta situación el gobierno impulsó una vigorosa política de control referida a la supervisión de la actividad que los bancos comerciales realizan con divisas al cambio libre. Se formó así en julio de 1982 la Comisión de Cambios en el BCP (de corta duración ya que se la disuelve en abril de 1985) y se habilitó un Registro de Importadores y otro de Exportadores a fin de acabar con las "firmas fantasmas". En esa época los bancos operantes con divisas debían vender diariamente al BCP el 30% de sus ingresos (entre 1981 y 1982 las reservas internacionales del BCP habían caído abruptamente y representaban sólo 7,8 meses de importación comparado con los 9,9 meses que representaban en 1981). En 1985 el BCP responsabiliza a los bancos de plaza con la reposición de divisas en el caso que se compruebe que las mercaderías no ingresaran al país. Por lo demás, se aplica un riguroso control sobre pagos de importación y exportación mediante exigencias tales como la apertura de cartas de crédito, divisas anticipadas, letras a la vista o a plazo con garantías bancarias de primera clase que vincula la responsabilidad del exportador a las del banco operante.

En setiembre de 1986 la promulgación del PIEN pretende: acercar los tipos de cambio a un nivel más realista, reducir la inflación reduciendo el déficit del presupuesto del Estado, aumentar los ingresos del Estado, aumentar la base tributaria, disminuir la intervención del Estado en las actividades de comercio exterior, reducir el trámite de estas actividades, implantar una política gradualista referente a los tipos de cambio. Este Plan sin embargo, no ha planteado —más allá de algunas innovaciones en materia de política monetaria— una política económica adecuada al desarrollo.

E El impacto conjunto de estos factores sobre el Estado y la sociedad civil

Los tres hechos mencionados más arriba: el modelo de crecimiento que incubó la crisis, la crisis en sí misma y las políticas con las que se innovó para intentar superarla, han producido sobre el conjunto de la sociedad nacional un efecto múltiple que está mostrando la excentricidad del Estado (gobierno, Partido Colorado y Fuerzas Armadas) con respecto a las demandas y necesidades de los demás actores económicos, sociales e incluso políticos del cuerpo social, y a la demanda nacional agregada de un tipo de desarrollo de mayor equidad y participación.

1 El Estado se ha mostrado incapaz de formular un programa de recuperación

En el Paraguay el sector agrícola juega un rol clave en el equilibrio de la balanza comercial y en el comportamiento de un importante haz de variables asociadas al comercio exterior. Hasta el momento, el rol que se le asignó a la actividad agrícola fue el de aumentar su producción para el mercado externo, negándose, sin embargo, su cabal participación en el logro de la autosuficiencia alimentaria (excepto en aquellos rubros de neto corte comercial como el trigo y la caña de azúcar). Las políticas de ajuste, en estas cir-

cunstances, están pretendiendo incentivar la producción de exportación, aplicar medidas tendientes a la eliminación de subsidios a los precios, al crédito, a la mayoría de las importaciones, modificación de la tasa de cambio y precios reales, restricción de salarios y una conflictiva estrategia de reducción del gasto fiscal reducible. Estas medidas lo que hacen es: a) "ajustar" el funcionamiento del modelo de crecimiento pre-crisis (sin una rectificación), b) estimular el proceso de concentración y de diferenciación social que lo caracterizó. De este modo, "el panorama general que presenta la proyección de las políticas de ajuste al sector agrícola permiten dudar de su éxito en mejorar la balanza comercial, y en cambio, hacen suponer que la crisis socioeconómica propia del sector se acentuará".⁶⁷

En cuanto a las posibilidades reales de aumento de las exportaciones, la coyuntura económica mundial hace presumir que la misma no ocurrirá. Tanto la recesión, como las medidas proteccionistas de los países desarrollados apuntan en contra. Por otro lado, Paraguay no ha hecho esfuerzos exitosos de impulsar el comercio intrarregional. Las medidas de ajuste, a su vez, intentaron reducir el gasto y con ello las importaciones más que cambiar la estructura productiva orientada a la producción de exportación, se redujo el crédito y los salarios reales y cierta porción del gasto fiscal, lo cual lleva a pensar que las condiciones del futuro serán aún menos favorables para los sectores productivos a los cuales el modelo ya había dejado de lado.

Los problemas vinculados a los procesos de descampesinización/urbanización iniciados durante la década pasada se han acentuado en los '80, la mayoría de los precios reales pagados a los productores agrícolas continuaban disminuyendo hasta 1986, los precios de las tierras si bien se estabilizaron en sus valores reales desde 1982 son netamente superiores a los de los años del auge. Las remuneraciones reales a los trabajadores siguieron cayendo, en tanto que los precios internos han indicado un crecimiento sostenido e ininterrumpido desde 1982, como es de suponer las tasas de desempleo aumentaron (de 3,4% promedio en el período 76/81, a 9,9% en el período de 82/85).

Ante la gravedad de la situación, el gobierno se inclinó a convertir el sector público en un macro-mecanismo generador de excedentes y empleo y adoptó, en otras esferas, innovaciones al margen de una política nacional de recuperación económica adecuada a la actual coyuntura del mercado internacional. Esta falta de visión integral del desarrollo resta posibilidad de coordinación y coherencia a las acciones estatales, las cuales por ser aisladas pierden fuerza en el conjunto y se convierten en acciones específicas para problemas particulares.

2 El Estado se ha mostrado incapaz de copar con la desestructuración de sus bases de sustentación política

Basado como estaba en la existencia de un —aparentemente— inagotable fondo prebendario, el pacto que conformó el Estado desde 1954 en el Partido Colorado, el gobierno y las Fuerzas Armadas empezó a mostrar inequívocos signos de desgaste. El sistema político se estructuró desde el advenimiento de Stroessner por un golpe de Estado, alrededor de un grupo de generales rápidamente ascendidos, quienes una vez iniciado un proceso

interno de depuración del ejército, establecieron alianzas con grupos de intereses y coparon rápidamente la administración pública con lo que fue posible continuar expandiendo posteriormente la fidelidad del sector político que había prestado su apoyo al golpe: cinco años después del mismo, el Partido Colorado era definitivamente "limpiado" en su Junta de Gobierno de tendencias internas no stronistas.

Bajo estas circunstancias, al decir de Touraine⁶⁸, muy pronto se produce una doble descomposición, la del Estado, estructurado alrededor de la alianza de intereses económico/político/militares, signada desde su propia emergencia por el fraude, la cooptación y la avaricia por rápidas ganancias, y la descomposición de las fuerzas sociales que son llevadas a someterse o a ser reprimidas. Ambos, Estado y fuerzas sociales son así absorbidos por el sistema político: es el triunfo del sectarismo. En tal situación se llega a "una forma extrema de autonomía" de la vida política (la del partido único o, por lo menos, supermayoritario en el caso paraguayo) respecto de la vida social y a la destrucción de toda forma de representatividad en favor de una "politización" que deja en extrema libertad de iniciativa a los dirigentes del partido, a los jefes militares y a los favoritos del régimen.

El pacto se sostiene desde sus orígenes con el fondo prebendario que hasta 1970 tiene como fuentes principales: a) la asignación de tierras fiscales a los adherentes más conspicuos mediante doloosos "procesos de colonización", fuente de encumbramiento social como en toda sociedad agraria, e inestimable fuente de valor que en las décadas del '70 y '80 dejará a sus propietarios sobreganancias especulativas, b) la repartición de rubros y cuotas del contrabando de importación y exportación a esos allegados⁶⁹, c) la asignación de puestos "administrativos" de alto rango a esos mismos leales que permitían ganancias rápidas. Esta situación alcanza su clímax en los años de pre-crisis (73-82).

Al reducirse drásticamente la cuantía y las posibilidades de acceso a aquel fondo, los peñaños bajos y medios de la pirámide ocupacional beneficiada por el mismo, reclama, primero en el interior del propio aparato administrativo del gobierno, y luego —desde 1984— en la ANR, su disconformidad por la exclusión. Es el momento en que los propios poderes del Estado deben admitir los ilícitos y las desaveniencias internas, estos poderes se sienten sin embargo, a su vez, cada vez más imposibilitados de readecuar el crecimiento de las demandas de la clientela al ritmo de expansión del fondo.

La proliferación de la sí llamada "diversidad democrática" en el interior de la ANR, que emerge en 1984, sustituye a la "unidad granítica".⁷⁰ Esta multiplicación de corrientes internas expresa en buena medida el nivel de insatisfacción del sector político hegemónico por la manera como la crisis de gobernabilidad (económica y política) ha sido encarada por el Estado. Al decir de Morínigo, mientras el stronismo colorado busca el control del partido desde el Estado (ya que sus exponentes son los líderes del aparato tecno-burocrático del gobierno), la corriente aferrada al tronco doctrinario histórico del partido "intenta llegar al Estado desde su partido". La coincidencia cronológica entre crisis recesiva, inflación y de endeudamiento externo, con la agudización de la crisis de gobernabilidad política por parte del Pacto, no parece ser causal. En el transcurso de estas crisis, el partido ha

perdido en sus bases (principalmente en la sociedad agraria), se ha escindi- do en sus mandos intermedios, y se enfrenta a una lucha interna de cúpula quizás tan importante como la de 1959; el gobierno a su vez se ve en dis- yuntivas que ponen en entredicho su propia sobrevivencia⁷¹, y las Fuerzas Armadas miran no sin sobresaltos como sus dos aliados ponen en peligro al conjunto del sistema político.

3 El Estado se ha mostrado crónicamente incapaz de atender las demandas de distinto tipo suscitadas por la escasez de recursos

Ya se ha visto como los rigores del ajuste han sido descargados princi- palmente sobre la clase trabajadora (e incluso sobre ciertos grupos empre- sariales de capital nacional). Se vio también como la administración de la crisis supuso por parte del Estado el compromiso de atender una cuantiosa "deuda política" que contradecía la intención de las medidas anti-crisis. La situación en el sexto año de la onda recesiva muestra la evidencia de que ya se ha asumido socialmente la gran mayoría de los costos del ajuste, sin que puedan observarse ninguno de los beneficios del mismo.

La situación descripta más arriba (apartado E-1) ha supuesto un creci- miento exponencial de la necesidad de bienes y servicios básicos para la mayoría de la población, y de insumos productivos para el sector privado empresarial. Sectores que se encuentran actualmente expresando de mane- ra inconexa una demanda altamente diversificada.

El gobierno de Stroessner no se ha caracterizado por un uso social- mente racional de sus recursos técnicos y menos aún de sus recursos orga- nizacionales. En general, los organismos de planificación técnica han sido meros consejeros (en el mejor de los casos) para la toma de decisiones, en las que primaba otras prioridades referidas a las condiciones que favorecían las sustentación de la clientela política del Pacto. A esta situación se le ha agregado en los últimos 4-6 años la sustancial disminución de los recursos económicos y el debilitamiento de los recursos que permitan tener un míni- mo consenso político, sin que se diera un mejoramiento sustancial en el manejo técnico y organizacional de la respuesta estatal. De este modo, el gobierno se encuentra en este momento estructuralmente menos capacita- do de canalizar de modo coherente la demanda de actores económicos y sociales, sin afectar de modo decisivo otros intereses.

Por su parte, los diferentes actores (económicos y sociales) no han logrado ni un nivel de estructuración lo suficientemente sólido para remarcar la perentoriedad de sus solicitudes, ni mucho menos han encontrado cana- les políticos a través de los cuales elevar sus demandas al nivel del Estado. Los grupos empresariales postergados se encuentran hoy en franca pugna con el gobierno, pero aún sus pedidos son atendidos sólo cuando se ha hecho un cálculo político (en el interior del Pacto) sobre su conveniencia. Los trabajadores y campesinos afectados por el rápido proceso de moderni- zación, con procesos de exclusión y diferenciación social violenta, inmersos en estrategias múltiples de sobrevivencia en las que se diluye su pertenencia a una clase, han sumado a las dificultades endógenas de conformarse en verdaderos actores sociales, la represión por parte de un Estado que subordina la acción social a la lógica política.

II. Las respuestas a las políticas públicas. El conflicto de las demandas no atendidas

Capítulo 4

La demanda por tierra; exigencias de un campesinado diferenciado Ramón Fogel

Diversos actores reaccionaron ante las nuevas políticas públicas, algu- nos demandando políticas alternativas, y otros planteando su cooperación. Los primeros incluyeron fundamentalmente a diversos grupos campesinos movilizados, la iglesia, grupos políticos, y movimientos populares de tipo urbano; las reacciones de las comunidades indígenas fueron casi impercep- tibles.

Las respuestas favorables a las políticas públicas fueron básicamente las de los latifundistas.

En cuanto a las demandas campesinas, debe tenerse en cuenta que —como en toda sociedad con predominio campesino— las luchas por la tie- rra están reflejando el principal problema generado por la modernización y acentuado con la especulación inmobiliaria. En este escenario, las deman- das de tierra como medio para cubrir el sustento fueron las más importan- tes, pero no las únicas.

Campesinos movilizados en distintas regiones plantearon también demandas referidas a la comercialización de sus productos, al reconoci- miento de sus organizaciones, a la agro-industrialización y a la propia insti- tucionalidad política. En este sentido los campesinos iniciaron luchas simul- táneamente en varios frentes.

En sus reclamos en relación a la apropiación de la tierra, los campesi- nos demandan redistribución de las grandes fracciones, como medio para acceder a la propiedad parcelaria, en tierras de buena calidad para la agri- cultura, fin de la venta de tierras a extranjeros, representación directa ante la entidad encargada de la redistribución de la tierra, y gestión también directa de los servicios jurídicos de apoyo a la legislación de las ocupacio- nes.

Según ya se señaló, desde 1984 crecen los movimientos de lucha por la tierra. Al agotarse la esperanza en la vía del Estado, los campesinos sin tierra directamente intervienen en la asignación de tierras ocupando fraccio- nes libres. Con estas acciones los ocupantes acceden a la propiedad parce- laria y alteran las relaciones de tenencia, debilitando el latifundio.

La pérdida de confianza en el Estado se manifiesta de múltiples mane- ras. Así, en una entrevista, uno de los líderes de la ocupación de Tavapy II, afirmó:

"El I.B.R. nos ofrece todas las posibilidades, pero son nada más que habladerías. Nos ofrece tierra y mantención. Nos ofrece tierra en Guahory, en Limoy y en Villa San Francisco. En esta Villa San Francisco sólo hay sitios para casas, pero son sitios ajenos. Ya que por esos lotes ya se han pagado el 50%. Limoy es la propiedad de

un militar y Guahory está rodeada de agua. No es tierra para los pobres, ya que está rodeado por el Iguazú; además no es tierra apta para la agricultura, sólo sirve para ganadería.

"Nosotros queremos la tierra en donde estamos asentados, y le vamos a pagar lo que vale, esa es nuestra posición... Como le dije antes, nosotros tomamos como un enemigo al I.B.R., porque no ofrece nada a nuestro favor. El I.B.R. nos ofrece la reubicación y nosotros, como nuestros hermanos, aprendimos por nuestra costilla, de que es mentira la reubicación que nos ofrece".⁷²

En estas acciones colectivas los campesinos impugnan la concentración de la tierra y el control de los mejores suelos por parte de extranjeros.

En la definición de la propia identidad los ocupantes se sienten a sí mismos como los paraguayos pobres, desarraigados, que tienen derecho a la tierra —monopolizada por los extranjeros— para cubrir el sustento de sus familias, con el trabajo honesto. En esta suerte de justicia natural, los campesinos reivindican el principio: "La tierra es de quien la trabaja".⁷³

El traspaso de la tierra conservada para la especulación en tierra para la subsistencia, es uno de los reclamos. En la versión de un ocupante de Tavapy II:

"Estamos en una lucha por la tierra, eso quiere decir lucha por nuestra comida, por nuestra ropa, por la educación de nuestros hijos. Esto quiere decir mucho".⁷⁴

En las demandas subyace la aspiración de los ocupantes de acabar con la venta de tierras a extranjeros. Planteado por uno de los líderes de la ocupación ya referida:

"Nosotros, como paraguayos, podemos tener tierras de grandes dimensiones, porque estamos en nuestra tierra, pero lo más triste que nos sucedió, fue que un extranjero, un chileno, venga acá y nos expulse..."

"Si esta tierra de un extranjero no conseguimos, ¿cómo vamos a conseguir otra tierra que pertenece a un paraguayo?, preferimos luchar para conseguir tierra en poder de los extranjeros, y no pelear con nuestros hermanos paraguayos".⁷⁵

También los portavoces de la Asamblea Permanente de Campesinos sin Tierra (A.P.C.T.), con frecuencia impugnan el control extranjero de las mejores tierras:

"Queremos hacer saber, que somos realmente campesinos sin tierra, y que necesitamos que se nos entregue con urgencia. Y seguiremos exigiendo, porque aquí, cuantos extranjeros llegan obtienen tierra sin ningún problema. En nuestro país, los dueños de las tierras son alemanes, menonitas, japoneses, norteamericanos, y muchas empresas transnacionales que vienen a hacerse dueño de nuestra tierra".⁷⁶

En este mismo sentido se expresa un boletín ligado a la A.P.C.T., que señala, como causa del desarraigo, el monopolio de las grandes fracciones:

"La inmensa cantidad de tierras fértiles para la agricultura y la cría de ganado que posee el Paraguay, que hoy están en manos de un puñado de terratenientes, la mayoría extranjeros, y la existencia de centenares de miles de campesinos sin tierra, es la más nefasta política del gobierno y constituye el principal foco para un estallido

social, especialmente en el campo, de imprevisibles consecuencias para nuestro país".⁷⁷

Una vez consolidada la ocupación, los campesinos realizan las gestiones para la legalización, buscando el reconocimiento de una Comisión Vecinal. Normalmente viaja a la capital un grupo relativamente grande de ocupantes, buscando minimizar el papel de representantes.

En relación a los servicios jurídicos de apoyo a la legislación de las fracciones ocupadas, los campesinos rechazan crecientemente el apoyo de instituciones intermedias de promoción, que estarían creando y/o fortaleciendo relaciones de clientela. En la perspectiva de algunos grupos de campesinos organizados, la promoción implica precisamente ruptura de las relaciones de clientela, y de otras formas de tutelaje paternalista.

En algunos casos se reclama la constitución de organizaciones nacionales de defensa de los derechos humanos, que reemplace a instituciones dirigidas por extranjeros.⁷⁸

En el caso de la C.R.A.I., una organización regional de pequeños agricultores de Itapúa, esta posición se refleja en la contratación de su propio abogado. En otros casos esta orientación se expresa en el énfasis de la autonomía en relación a organizaciones confesionales y políticas.

En la mayoría de los casos de invasión de tierras libres, las movilizaciones aisladas entre sí tuvieron una orientación económico-comparativa limitada al acceso a la parcela familiar. Se trata de movimientos fragmentados, localizados, y particularmente en torno del acceso a la tierra. Últimamente, sin embargo, ante la intensificación de la represión —respuesta desde el Estado a las ocupaciones que se volvían masivas— estos movimientos de ocupantes dejaron de limitarse al espacio local, y llegan al escenario nacional.

Los ocupantes de Tavapy II que, finalmente, luego de meses de cerco militar-policial, lograron la expropiación de la fracción representan el caso de mayor resonancia nacional.⁷⁹ La expropiación, que siguió a sistemáticos esfuerzos por expulsar a los ocupantes, refleja no sólo la fuerza que van cobrando los diversos sectores de la sociedad solidarizados con los ocupantes, ya que también pesó la decisión de los "militantes" de debilitar al grupo tradicionalista, arrancando a uno de sus líderes —el presidente del I.B.R.— la bandera del coloradismo populista.⁸⁰

Los ocupantes de Tavapy II primero ocuparon la Junta de Gobierno del partido oficialista, y luego plantearon sus demandas ante la Corte Suprema de Justicia y los Diputados. Los mismos obtuvieron, en el proceso de rechazo del desalojo, la solidaridad de diversos sectores (partidos, iglesias, estudiantes, organizaciones populares): Uno de los líderes de la ocupación, en su recuento puntualiza:

"Nosotros ya fuimos a la Junta de Gobierno (del Partido Colorado), fuimos al despacho del Dr. Argaña (Presidente de la Corte Suprema) y otro grupo fue a hablar con los Diputados.

"Nosotros estamos esperanzados y decimos que solamente el Partido Colorado podría solucionar nuestros problemas, ya que anteriormente vinimos al I.B.R. y no nos hicieron caso. Después fuimos a la Junta de Gobierno, porque nos prometimos que llevaríamos alguna solución a la colonia.

"Fuimos a la Junta de Gobierno entre 316 personas y nos dijeron que saliésemos del lugar, porque iba a venir el Presidente de la República. Le contestamos que no volveríamos a la colonia sin tener una solución... queríamos que se saque el cerco policial que nos rodea."⁸¹

En este caso, la demanda es debatida a nivel nacional, pero la misma está marcada por su carácter puntual, y con la expropiación la lucha puede llegar a su fin.

El acceso a la tierra es reclamado por los campesinos sin tierra como medio para dar empleo productivo a su fuerza de trabajo y cubrir el sustento.⁸² Sin embargo, solo parte de las organizaciones campesinas movilizadas reclaman condiciones adecuadas para producir y comercializar, y buscan escapar a las condiciones expoliadoras —impuestas por acopiadores como industriales y el Estado— de la producción del algodón, con la incorporación de rubros destinados al mercado interno. Estas demandas, frecuentemente implícitas, se reflejan en las actividades encaradas por los comités de agricultores, integrados a diversas organizaciones regionales.

Tanto la CONAPA (la Coordinación Nacional de Pequeños Agricultores), como la A.P.C.S.T. (Asamblea Permanente de Campesinos sin Tierra) incorporan entre sus demandas una reforma agraria integral, que comprenda asistencia técnica y crediticia, la supresión del contrabando y precios justos en el proceso de comercialización.

Estrechamente ligado a la demanda de reforma agraria, distintas organizaciones campesinas reclaman el respeto al derecho de organización, y piden el cese de la represión a las organizaciones campesinas. En varias concentraciones la A.P.C.S.T. planteó estas demandas. Esta demanda no está sólo referida a las organizaciones campesinas. En un pronunciamiento de la Asamblea ya citada se señala:

"Esta manifestación pública es contra la nueva tentativa de los grupos represivos que persiguen al pueblo, buscando que sea nuevamente disminuido en su lucha por fortalecer sus organizaciones guerrilleras que buscan una nueva y justa sociedad."⁸³

Estos mismos reclamos son planteados por las otras organizaciones campesinas nacionales y regionales.

En algunos casos, grupos campesinos, a través de unidades económicas multifamiliares, llegan al procesamiento de productos agrícolas, demandando implícitamente la agro-industrialización en pequeña escala. Se vienen discutiendo, también, las posibilidades de llegar al trueque de productos de distintas regiones, como medio para escapar a las relaciones de mercado, y a la transferencia de ingresos a través de la inflación.

Estos últimos planteos, sin embargo, reflejan más la imperiosa búsqueda de mecanismos defensivos para evitar la pauperización, que la formulación de una propuesta nacional para superar la crisis.

Las demandas de políticas alternativas, planteadas desde los movimientos y organizaciones campesinas, se orientan también a la institucionalidad política. Uno de los aspectos claramente impugnados por algunos de los grupos campesinos movilizados es el sistema de partidos políticos. Los partidos son percibidos como organizaciones de clientela, ajenos a las necesidades de los campesinos y sin posibilidades de representar sus inte-

reses. El mismo sistema de representación de intereses, a través de los partidos existentes, es cuestionado.⁸⁴

Estas organizaciones movilizadas, al buscar una representación directa en sus reclamos, se oponen al monopolio que los partidos puedan ejercer de todo el espacio de la representación de intereses.

En la afirmación de la autonomía de sus organizaciones, los campesinos enfatizan su independencia de partidos, y expresan su postura crítica en relación a éstos. En algunos casos se llegó a expresar la conveniencia de constituir un partido que exprese las demandas de los movimientos sociales.

Fuera del movimiento campesino se plantea también esta posibilidad, corriéndose el riesgo de plantear un partido que se convierta en el conductor de los movimientos sociales, y no de expresar las demandas de éstos; este peligro estaría ligado a cúpulas de algunos movimientos sociales que se autonomizan de sus bases.

En la ponderación de las demandas de una nueva institucionalidad política debe tenerse en cuenta la marcada debilidad de los partidos, incluso del partido "del gobierno", para representar intereses de sus bases. En cuanto a la orientación ideológica del espectro de partidos se puede asumir que el mismo apenas llega al centro.

Si bien las demandas en cuestión son planteadas por pocos movimientos y organizaciones, ya más próximos a una lógica transformadora de la sociedad, aún los movimientos más particularizados en torno de intereses de tipo económico corporativo, impugnan de algún modo la institucionalidad política vigente. En estos casos sus prácticas tienen implicaciones para el sistema político, al definir el tipo de democracia que consideran deseable.

Ejemplifican la valoración del auto-gobierno, a nivel local, la caracterización de los mecanismos de decisión y acción empleados en la ocupación de Tavapy II, planteada por uno de sus líderes:

"Nosotros tenemos reuniones generales, que convocamos para tomar las decisiones y hacer cualquier cosa en forma conjunta. En reuniones generales resolvemos las cosas, ahí no hay política (partidaria).

"Nosotros ahí estamos aislados, nadie se ocupa de nosotros, ni los doctores... pero nunca tenemos ni siquiera una discusión entre los colonos del lugar, y nosotros no tenemos autoridad ahí.

"Nosotros resolvemos nuestros problemas en reuniones generales.

"Es por eso que muchas cosas nos dicen. Por ejemplo que somos comunistas...

"En cuanto a la frecuencia de estas reuniones, depende del caso o de nuestra necesidad. Ahora, desde que tuvimos este problema más serio, nos reunimos diariamente, ya que no podemos trabajar.

"Hace cuatro meses que prácticamente no trabajamos.

"Para llamar a una reunión general depende de la situación. Por ejemplo, se presenta un problema en un sector de la colonia, el que conoce ese problema ya empieza a comunicar a los demás campesinos, y ahí un ocupante va y avisa a los del otro sector (otra línea), y otro ocupante avisa a los de la otra calle, y así sucesivamente, y se hacen las reuniones."

En la democracia directa que practican, tiene significación especial la participación directa, de todos, en las deliberaciones y decisiones. En esa democracia directa no cabe ni siquiera la elección de representantes dentro del propio grupo. En el mismo testimonio que venimos comentando se señala:

"En las reuniones que tenemos, primero se nombra a un coordinador para dirigir la reunión. Pero ese coordinador es sólo para esa reunión. Así en cada reunión se nombra a un nuevo coordinador.

"La Comisión Vecinal de la colonia fue creada a raíz de una sugerencia del I.B.R. Nos dijeron que teníamos que nombrar a los miembros, y en ese mismo momento en presencia de ellos se formó una comisión.

"Pero esa comisión enseguida se dibujó, porque si continuaba nos pelearíamos por culpa de esa comisión, ya que cada uno queríamos ocupar un cargo o mandar. Así no podíamos, porque no estábamos acostumbrados a eso..."

En momentos en que las luchas por la democracia marcan la escena política nacional, algunos movimientos campesinos se muestran sensibles a la necesidad de un régimen democrático, y se solidarizan con otros movimientos populares, afectados por las tensiones pueblo/dictadura.

En sus manifestaciones estos movimientos adhieren a las demandas de organizaciones gremiales, de estudiantes y empleados. El caso más saliente es el de la A.P.C.S.T., que en una de sus concentraciones acordó:

"(Adherirse) a los derechos reclamados por los trabajadores del Hospital de Clínicas de Asunción, por los trabajadores de la prensa nacional e internacional, y por la inmediata e incondicional libertad de los compañeros Alberto Alderete, estudiante de derecho, Marcelino Corazón Medina, campesino, y el joven médico Carlos Filizzola."⁸⁵

Recapitulando, puede señalarse que en la demanda de los grupos campesinos predomina marcadamente una orientación defensiva ante la crisis. Los reclamos tienden a plantearse en torno de cuestiones puntuales, sin integrarse a propuestas que comporten la acción transformadora de la sociedad. Las demandas rara vez ocupan el escenario nacional.

Los latifundistas, aliados con los empresarios rurales, reaccionaron demandando al I.B.R. protección a sus tierras, y brindando su apoyo para que continúe la colonización. En sus manifestaciones (cartas abiertas, declaraciones a la prensa, etc.) los propietarios, como prueba de la explotación racional de sus tierras, señalan, sin rubor, que dedican a la producción ganadera los mejores suelos del país.⁸⁶

La reacción contra los ocupantes, además de la represión, frecuentemente con intervención de ejércitos privados, comprende acusaciones diversas, que van desde su filiación comunista, hasta el hecho de que no sean agricultores, y que sólo buscan especular con los lotes.

La acusación de comunistas a los ocupantes está reflejando la politización de los conflictos vinculados a la tierra. Ilustran esta situación una comunicación de la Central Mennonita del Paraguay, al Presidente del I.B.R., con copia al Ministro del Interior, en la cual se vincula la ocupación de los indígenas Mbya —considerados como intrusos— "al comunismo

internacional" y se pide intervención a las autoridades "interesadas en la seguridad nacional".⁸⁷

En el mismo sentido se manifiesta la Asociación Rural del Paraguay, en comunicaciones dirigidas al Ministro del Interior y al Presidente del I.B.R., en relación a la ocupación de las fincas Arroyo Ysoky y Aguila Real. En este caso el gremio de propietarios señala textualmente:

"Expresamos nuestra preocupación por la zozobra que causan a todos los propietarios de tierras en producción, agrícolas y ganaderas, ante las amenazas constantes que vienen realizando una supuesta 'asamblea permanente de campesinos sin tierra' desde la ciudad de Caaguazú, amenazas que rompen con el estado de seguridad jurídica y garantía de trabajo que son las bases de nuestra organización constitucional, fundada en nuestra cultura occidentalistas y cristiana."⁸⁸

Buscando debilitar la posición de los ocupantes, ante la opinión pública, los propietarios de la fracción ocupada en Tavapy II y ganar a la opinión pública, en la carta abierta ya mencionada afirman:

"El censo señala la variedad de profesiones de los ocupantes que son:

1.- Agricultores; 2.- Changadores de la ciudad; 3.- Profesiones varias (fotógrafos, vendedores ambulantes, cambistas, almaceneros, acopiadores pequeños, carpinteros, motoristas, aserraderos, taxistas). La resistencia a abandonar la fracción, obedece a las circunstancias de estarlo más próximo a sus lugares de desarrollo de su actividad... es que los agricultores son minorías probablemente en este momento.

"Tener un perfil ocupacional exacto es difícil, porque de por medio está la actividad 'revendedora' de las mejoras. Consiste esa actividad en invasores profesionales que realizan mejoras y venden a incautos, sin formalidad alguna..."

La actuación concertada de los propietarios de grandes fracciones, quedó también manifestada en ocasión de la ocupación de fracciones en Mayor Otaño. En esa oportunidad, los propietarios, algunos de ellos ausentistas, Neth, Mayer, Sutter, Kress, expresaron su preocupación al Presidente de la República.

En este caso consiguieron que se desalojara a los ocupantes, algunos asentados en el lugar desde hacía más de 2 años.

Las iglesias, particularmente la católica, tuvieron una intervención activa en los conflictos de tierra, denunciando que ella, un don de Dios para todos, es utilizado por muy pocos, y solidarizándose con los ocupantes reprimidos.

La posición clara del Arzobispo se puso de manifiesto en un documento reciente en el que se expresa:

"(Existen conflictos) entre el abuso de la propiedad privada en perjuicio de muchas familias paraguayas sin tierras, que tienen también derecho a la propiedad privada. El abuso consistió en la retención de extensas tierras laborales pero incultas, de parte de unos cuantos... mientras numerosas familias se debaten en necesidades primarias para subsistir por falta de tierra para trabajarlas, producir y vivir..."

"Aparentemente está la alternativa: tenencias de tierras extensas para el negocio y enriquecerse más y más. Hay gente que poseen miles y miles de hectáreas incultivadas... (o) tenencias de tierras para trabajarlas, vivir honesta y dignamente."⁸⁸

Resulta también ilustrativa la posición del Clero del Alto Paraná y Canindeyú, que expresó su "profunda preocupación por los acontecimientos referentes a los desalojos de campesinos". En esta oportunidad los agentes pastorales expresaron:

"Somos conscientes del respeto que merece la propiedad privada, pero también escuchamos el grito de miles de campesinos sin tierra, para dar a sus familias un mínimo existencial, como lo reclama la Constitución Nacional."⁸⁹

En la ponderación de la incidencia del apoyo a las demandas de la tierra, por parte de segmentos importantes de la Iglesia, debe tenerse en cuenta que el mismo se da en el contexto de una larga tradición de relaciones paternalistas, de los agentes pastorales, con relación a las capas campesinas. De esto se deriva cierta tensión frente al desenvolvimiento autónomo de las organizaciones campesinas, con los grupos campesinos más progresistas, que reclaman autogobierno.

Desde la perspectiva de éstos últimos, la Iglesia, más que ser voz de los que no la tiene, debe sumar sus esfuerzos para que aquellos rompan su silencio y hagan escuchar directamente su voz.

Esto supone que la Iglesia en sus esfuerzos por rehacer el tejido social de la nación apoye un proceso de organización y de concientización de las bases de los sectores populares para que puedan afirmar su identidad y sus derechos, incluyendo el de organización autónoma —de la propia tutela eclesial—.

El apoyo de la Iglesia al proceso señalado puede resultar crucial, ante la debilidad de los partidos políticos, en la constitución de actores sociales campesinos. En este sentido, las prácticas y creencias religiosas pueden estar en la base de la construcción de la identidad social, en la medida en que impulsen la prosecución organizada de reivindicaciones socio-económicas y fortalezcan en sus adherentes el compromiso de luchar por la construcción de una sociedad más justa.

Los partidos políticos de oposición, que en lo fundamental limitan sus demandas de políticas alternativas al sistema político y a la democratización del Estado, comenzaron a preocuparse más seriamente por el problema de la tierra, a partir de la represión sangrienta de la ocupación de Juan E. O'Leary (Barrero 6), en julio de 1986, y acompañaron, en los primeros meses de 1987, las luchas de los ocupantes de Tavapy II reclamando la expropiación de la fracción ocupada.

Diversos factores pesaron en el cambio de los comportamientos de estos partidos. Entre ellos tuvieron fuerte incidencia el rezago de los partidos en relación a los movimientos sociales y la fuerza que ganaron los reclamos de diversos sectores de la sociedad, en el caso de la ocupación de Tavapy II.

Desde el mismo partido de gobierno se reclama innovación en la política de asignación de tierra. Así, el líder del bloque oficialista de la Cámara de Diputados —uno de los portavoces del grupo "militante"— exhortó a sus

pares a actualizar la política agraria y eventualmente reformar el estatuto agrario; planteó también la necesidad de asignar más recursos para la implementación de la política agraria.⁹¹

Ya se señaló que las intervenciones del referido grupo "militante" respondió más que a una orientación campesinista, al deseo de debilitar la gestión de la institución dirigida por uno de los contrincantes, a la que se presentó como con las "manos sucias". También desde el mismo sector "tradicionalista" se planteó la necesidad de mejorar la política agraria. En efecto, en la campaña electoral, el candidato a la Presidencia de la Junta de Gobierno afirmó:

"...los colorados que vamos a integrar la nueva Junta de Gobierno, nos ocuparemos con redoblado interés de mejorar los problemas del agro, de tal suerte que no haya más tierra sin hombres, ni hombres sin tierra."⁹²

Otro actor que impugnó la política de asignación de tierra, solidarizándose con los ocupantes reprimidos, es el conformado por los "sectores populares" movilizadas. Desde 1986 las manifestaciones colectivas de descontento son articuladas principalmente por el gremio de empleados del Hospital de Clínicas y por movimientos estudiantiles.

Estos movimientos tienen diversos componentes, que comprenden además de grupos de campesinos, empleados y obreros, capas medias y pequeña burguesía empobrecida, y tienen en común el hecho de movilizarse en torno del eje contradictorio pueblo/dictadura, pero sus intereses objetivos son dilatados y ambiguos.

El movimiento de empleados del Hospital de Clínicas constituyó el escenario de la crisis básicamente en el espacio de las luchas salariales y de las luchas por la democracia, pero sus líderes frecuentemente se declaran parte de un movimiento popular y se solidarizan con los ocupantes de tierras libres. Reflejan la posición del gremio las afirmaciones de su presidente:

"Consideramos que la lucha por mejores salarios no es un punto aislado en la lucha por la democracia en el país, sino un factor importante dentro de ella, paralela a los objetivos de conseguir las demás reivindicaciones sociales, económicas y políticas.

"Aquellas movilizaciones primeras tienen la importancia de haber iniciado el despertar del pueblo, en el sentido de ganar pacíficamente las calles y realizar marchas en procura de la vigencia de las libertades en nuestro país.

"La ciudadanía entera se ha mostrado solidaria con Clínicas... por que ella representa la inquietud de los sectores populares."⁹³

El movimiento estudiantil también es portador de una protesta social mayor, ya que no se limita a demandas referidas a la condición de estudiante.

Proviniente mayoritariamente de las capas medias, los adherentes a este movimiento fueron sensibles a las demandas de democratización, de reunión y de defensa en juicio.

Diversos centros de estudiantes nucleados en la recientemente constituida Federación Universitaria impugnan el componente autoritario de la estructura de la Universidad, pero también los abusos policiales, la nega-

ción sistemática de derechos a los distintos sectores populares, incluyendo a los campesinos.

En paneles organizados por distintos sectores del movimiento se rechaza el sistema actual de partidos políticos y se propone la creación de un nuevo partido, que exprese las demandas de los movimientos sociales y organizaciones populares. Esta orientación se refleja en las manifestaciones de uno de sus dirigentes:

"En este momento no se puede desligar de la realidad nacional un problema estudiantil; lo mismo acontece en el sector obrero: un problema de salario no puede desprenderse de la política gubernamental, así como no puede apartarse el conflicto de tierra que afronta el campesinado de las medidas oficiales tomadas en ese aspecto...

"Hace falta juntar todas las reivindicaciones populares y ponerlas en un programa político que va a ser muy aceptado por toda la gente que está esperando precisamente eso...

"Pero en una lucha de acción conjunta, cuando se tiene un adversario común, que no ofrezca libertad de prensa y organización, ni de reunión, ni la seguridad de una justicia en igualdad de posibilidades para todos..."⁹⁴

En un análisis prospectivo del potencial transformador de este movimiento popular debe tenerse en cuenta la heterogeneidad social de su masa de adherentes y el carácter difuso del interés objetivo. Para que este movimiento popular se convierta efectivamente en sujeto necesita de un imaginario colectivo que le permita construir y fortalecer su sentido de identidad y que vaya más allá de la contradicción pueblo-régimen autoritario.

Capítulo 5

La creciente brecha entre empresariado y Estado

Tomás Palau

A Presentación

En un país en que la sociedad civil se caracteriza por su desarticulación, producto de la larga intervención de gobiernos autoritarios sobre la misma, no puede dejar de llamar la atención la constitución, durante los años de la crisis, de articulaciones más densas de intereses en el sector empresarial. La Unión Industrial Paraguaya (UIP) y la Federación de la Producción, la Industria y el Comercio (FEPRINCO) mantuvieron desde su creación y principalmente durante la década pasada del auge económico hasta 1981, una relación con el Estado que puede caracterizarse como de complementación y con escasas fricciones. Durante los últimos 6 años, sin embargo, empezaron a manifestarse inquietudes de parte del empresariado referidas principalmente a la conducción económica del gobierno y a la manera como éste administraba la situación recesiva, inflacionaria y de endeudamiento externo que afectaron severamente el desempeño del sector.

El agravamiento de estas relaciones, que a mediados de 1987 llega a su cuota histórica más alta, fue el resultado de un largo petitorio de políticas por parte del empresariado que no fue satisfecho por el Estado; este tema, brevemente expuesto, es tratado en la primera parte del capítulo. En la segunda parte se revisan —también someramente— las implicaciones de esta conflictiva relación para el conjunto del aparato y para los actores políticos, sociales y demás actores económicos. En la parte final se intenta esbozar el papel que ha jugado el Estado en el establecimiento de las reglas del juego, y en especial, se busca el por qué ha desempeñado ese rol y no otro.

B El tipo de demandas y los interlocutores

La FEPRINCO reúne un grupo heterogéneo de Cámaras y Grupos de empresarios que abarcan desde algunos productores agrarios federados, comerciantes, importadores, hasta a la propia UIP. Hasta fines de 1985, momento en que cambia el Presidente de la UIP, la FEPRINCO se había mostrado más activa que la UIP en el planteamiento de sus reclamos, debido también al hecho de reunir en torno de sí intereses más diversificados que se vieron desde un comienzo más afectados por la crisis recesiva.

Ya en 1981 elevan al Consejo Nacional de Coordinación Económica (CNCE), ente interministerial de más alto rango para resolver asuntos en materia de política económica, un documento en el que se manifiestan algunas preocupaciones acerca de la reglamentación arancelaria vigente que favorece el contrabando, obstaculiza las exportaciones y encarece las importaciones, así como la necesidad de implementar reformas que favorezcan una adecuada política de financiamiento al sector privado mediante la democratización del crédito y adopción de tasas preferenciales de interés para determinados emprendimientos; se insiste, igualmente, en la conveniencia de reducir los precios de combustibles que inciden en la composición de los costos de producción.

Estas demandas, especialmente las referidas al proteccionismo estatal del mercado interno y a su responsabilidad en el financiamiento al sector, permanecerán sin solución hasta ahora.

Al año siguiente —en 1982— se agrega a la lista de solicitudes, la petición al gobierno que rechace la aprobación de una Ley que garantice la estabilidad sindical, la mayor participación de empresas nacionales en la realización de obras públicas reduciendo el margen de participación de empresas extranjeras regulando sus operaciones dentro del país; se solicita asimismo la revisión de la Ley 550/75 por la cual se alienta la inversión extranjera en el país. Este mismo año, el presidente de la UIP (persona muy allegada al gobierno y al ejército) propone que se sancione una reglamentación según la cual parte de las ganancias de los bancos extranjeros operantes en el país, sea revertida en actividades productivas en territorio nacional. Por su parte, la FEPRINCO exige rediseñar la política tributaria de modo de hacerla más funcional a la producción. Peticionan, ya entonces, la aplicación de criterios selectivos para las inversiones del gobierno central y entes descentralizados, y se empieza a abogar por una política cambiaria

menos errática. Estos dos últimos reclamos se volverán bastante más insistentes y críticos a partir de 1985. Los más acuciantes desórdenes económicos y los principales pedidos de los grupos empresariales afectados fueron, en 1982, resultado de políticas concretas adoptadas por el CNCE y el Banco Central del Paraguay (BCP), principalmente, en el sentido de abolir el régimen de mercado libre fluctuante para las divisas y la consiguiente adopción de mecanismos de control de cambio. La amplitud y profundidad del impacto de estas medidas guarda estrecha relación con la gran apertura de la economía nacional al exterior y su posición vulnerable por la escasa competitividad y ausencia casi total de medidas proteccionistas, y la dependencia de bienes y servicios estratégicos. Los reclamos se encaminan hacia: a) la provisión por parte del Estado de subsidios en créditos industriales, b) protección del mercado con la eliminación del contrabando, c) creación de otras condiciones cambiarias y tributarias que permitan el libre funcionamiento del capital privado nacional.

En 1983 las demandas puntuales continúan y se insinúan pedidos que afectan a la estrategia económica en su conjunto. Así, la FEPRINCO solicitó al CNCE en junio de ese año "la reestructuración transitoria del modelo económico vigente", haciendo una evidente alusión al hecho de que no bastaba con introducir correcciones en sectores o materias específicas. Durante el primer semestre de ese año la UIP remite al BCP una nota en la que manifiesta su preocupación por la inminente cesación de pagos de varias empresas afiliadas a los gremios que la integran y solicita un urgente apoyo financiero, así como la refinanciación total de los préstamos al sector. Por otro lado, los importadores e industriales afiliados a la FEPRINCO logran el apoyo de ésta para solicitar, también al BCP, que efectúe los reembolsos al exterior en los plazos correspondientes por los compromisos contraídos. En los documentos oficiales de ambas instituciones aparecen desde este año, y se refuerza en los siguientes, la visión de los empresarios de que la magnitud de la crisis que afecta a la economía y los problemas del sector empresarial sólo podrán ser resueltos con "el esfuerzo mancomunado de autoridades, empresarios y trabajadores". Esta aspiración a resolver problemas concertando intereses, normalmente indica una conciencia de frustración que debe ser remontada pragmáticamente.

Es evidente, sin embargo, que en la visión práctica del empresariado no se contempla la miriada de intereses políticos que están mediatizando las opciones que los actores estatales puedan tomar, ni la fragmentación que caracteriza al sector obrero, que no cuenta con posibilidad de estructurar propuestas de alcance sectorial, precisamente por el escaso nivel organizativo y la poca habilidad negociadora resultado de la parálisis sindical.

Hacia fines de 1983 emerge en el seno de la UIP una lista disidente a la conducción de Blas Riquelme, vinculada, como se dijo, a sectores oficialistas. La lista de "Autenticidad Industrial" terminó finalmente retirándose días antes de las elecciones, pero su mera emergencia mostró el grado del conflicto que se había gestado entre "empresarios honestos" y los otros, más beneficiados por el fondo prebendario. De hecho, a fines del año siguiente llega a la vice-presidencia la persona que un año después terminaría siendo el actual presidente, indicando la profundización de una corriente interna del empresariado antagónica al gobierno, y el desprestigio

que rodea desde entonces a los industriales portavoces de la política gubernamental. Durante 1984, además de los reclamos ya mencionados sobre los cuales se insiste, hay dos hechos particularmente significativos. Por un lado, la UIP que se había desafilado en 1970 de la FEPRINCO inicia trámites para reintegrarse a ella demostrando la posición de los empresarios a conformar un bloque más unido, o Frente, para reclamar sus peticiones al gobierno. Esta integración representará también una inyección de disconformidad dentro de la FEPRINCO, que se había mostrado hasta entonces menos dinámica y enérgica en sus planteamientos. La reincorporación se materializa en mayo de 1985. Por otro lado, ese año los empresarios hacen al gobierno un pedido formal de establecer un diálogo más fluido y orgánico, demostrando el interés por participar en las instancias en que se generan las políticas que afectan al sector y mostrando por eso mismo la insatisfacción de las demandas de los industriales con quienes producen las políticas implementadas. Por lo demás, los reclamos pasan a centrarse en dos puntos focales de preocupación: el sistema de cambio múltiple y el freno al contrabando.

Durante el año 1985 continúa la tendencia hacia la globalización de la demanda empresarial, la cual expresa la preocupación del sector por la adopción de un "paquete" de medidas. Durante ese año el país conoce los detalles de graves casos de evasión de divisas cuyo monto total asciende a U\$ 200 millones, y que implica a firmas fantasmas vinculadas —directa o indirectamente— a altos funcionarios gubernamentales incluyendo al propio Presidente del Banco Central del Paraguay. La aspiración a una moralización se agrega pues a la ya larga agenda de reclamos empresariales no atendidos por las dependencias técnicas del gobierno. Entre los pedidos generales insistentemente reiterados pasa a primer plano el de la necesidad de una readecuación de la política fiscal de modo que la legislación impositiva estimule a los sectores productivos. Los reclamos de la FEPRINCO y la UIP tienden a ser crecientemente coincidentes. En noviembre de ese año, la presidencia de la UIP es ganada por la lista "disidente" (que obtiene el 67% de los votos), formalizándose con ello la postura crítica de los empresarios reunidos en dicha Federación.

La profundización de la crisis recesiva durante 1985/86 y la inadecuación de la rápida sucesión de "políticas-parches" aplicadas por la conducción nacional, llevaron a que los principales bancos públicos internacionales acreedores de la deuda externa del país suspendieran el desembolso de créditos ya aprobados y la tramitación de nuevos préstamos.

Las exigencias monetarias del Banco Mundial y el BID se resumen principalmente en tres: a) adopción del sistema de cambio único, llevando con un cronograma gradual el cambio oficial a la paridad con el paralelo, b) reforma fiscal hacia un sistema impositivo progresivo, culminando con el impuesto a la Renta Personal, y c) la adopción de tasas internas de interés adecuadas.

Estas tres "recomendaciones" fueron en lo fiscal y monetario las principales demandas del sector empresarial durante los últimos dos años. Las mismas van, sin embargo, más allá; la FEPRINCO exigía al gobierno en 1986 que era imperativo la definición de una política económica, lo cual equivale a decir que no existía ninguna. Como parte de la misma los gre-

mios empresariales afiliados a las Federaciones pedían: a) políticas que estimulen la diversificación productiva, así como la refinanciación de deudas de las empresas con problemas financieros, b) leyes de comercio exterior que lo faciliten y fomenten, y que se aceleren los pagos en mora del BCP, c) la privatización de las empresas del Estado y la gradual eliminación de los monopolios, así como la perentoria necesidad de frenar primero, y eliminar después, el contrabando.

En suma, según los principales actores del sector, la conducción económica del país ha perdido y "no podrá recuperar credibilidad"⁹⁵ a menos que implemente inmediatamente políticas correctivas adecuadas entre las cuales se menciona, políticas que: a) disminuyan la inflación, b) estimulen la inversión, c) corrijan las deformaciones del mercado interno provocadas por el intervencionismo estatal, cuyas empresas y sectores fueron beneficiadas por masivas subvenciones cambiarias, crediticias y fiscales, d) lleven a adoptar a la brevedad el tipo único de cambio, e) propicien una profunda reestructuración tributaria.

La innovación en materia de políticas económicas del Estado durante el período de la crisis generó así una demanda empresarial por desburocratización y saneamiento de la administración pública, la reducción del tamaño y de su participación en la economía, entre otras, transformando las exigencias de reactivación en un sistema de demandas eminentemente política, toda vez que dichas demandas implican la afectación de intereses de los grupos de presión actualmente beneficiados. El empresariado traslada la responsabilidad de la solución del problema al Estado ya que —según ellos— "esto sólo tiene una solución política".

C Las implicaciones del conflicto

1 Creciente antagonismo en la relación Estado/empresarios

Los empresarios en general perciben, en las buenas y en las malas, que no es posible sacar adelante la economía del país sin una adecuada articulación entre la política estatal y la acción empresarial. En la historia reciente, este ensamblaje si bien casi nunca funcionó como ambas partes hubieran querido, no ofreció superficies de roce considerables, excepto esporádicas desavenencias. En los últimos años, sin embargo, las posiciones se han encontrado, como resultado principalmente de la invasión mutua de "territorios". Los empresarios se han sentido disminuidos por el Estado, el cual (principalmente desde el Ministerio de Industria y Comercio y el MOPC) no ha dejado pasar oportunidad para demostrar la debilidad del capital privado nacional para atender los desafíos que plantea el crecimiento. A su vez, los empresarios entienden que el Estado les ha estado pidiendo que ellos resuelvan problemas que son macroestructurales, como el empleo, la productividad, la competitividad, la expansión de las actividades del sector, mientras el Estado ni les ha dado los medios (económicos, tecnológicos y legales) para hacerlo, ni ha caído en la cuenta que esos problemas de la estructura económica son de su competencia. Para el empresario nativo el Estado, como lo apunta Faletto⁹⁶, debe resolver lo micro y no ellos lo macro.

Además, los empresarios consideran que el Estado ha abusado de sus atribuciones al intervenir directamente en el mercado interno con sus grandes empresas muchas veces monopolísticas (caso APAL, INC, ACEPAR, etc.), y no ha cumplido con su papel de "proteger" el mercado interno (dando, por ejemplo, rienda suelta al contrabando, o prefiriendo ofertas de empresas extranjeras sin licitaciones para obras públicas), ni han financiado con créditos blandos la necesaria demanda del sector. El Estado, por su parte, autoritario y autosuficiente, ha visto con malos ojos que determinados actores económicos no vinculados al Pacto, hicieran reclamos de orden macro y se atrevieran a exigir lineamientos de política proponiendo medidas y pidiendo sentarse en la mesa de discusiones de las reparticiones públicas donde se hace la conducción económica del país.

Así las cosas, durante estos años de la crisis se han enfriado y hasta disuelto alianzas y se han ido conformando otras. Sería necesario ahondar en el tema para poder llegar a precisar la profundidad y el alcance de las negociaciones en el interior de estos grupos económicos altamente heterogéneos entre sí. Lo que por el momento puede afirmarse es que tanto la tierra, el crédito, la inversión de capitales, el comercio exterior, las posibilidades de acceso a la tecnología se ven cada vez más mediatizadas por intereses de tipo político. La resolución de los problemas en cada uno de estos aspectos implica, pues, afectar alianzas en situación de equilibrio político precario. De ahí la inacción estatal sobre la que se volverá enseguida.

2 Creciente corporatización de los actores económicos

La creciente corporatización de los actores económicos es el resultado de la generalización de las presiones inflacionarias y recesivas derivadas en parte del deterioro del comercio exterior, del servicio de la deuda externa y el desgobierno en materia de políticas económico-sociales que están siendo aplicadas. Los hechos más resaltantes al respecto se expresan ya en 1985 con el "cambio de línea" de la FEPRINCO que desde entonces se vuelve crecientemente hostil en sus apreciaciones acerca de la gestión del gobierno, y el ya mencionado reacomodamiento de las corrientes de poder internas de la UIP. Esta necesidad de unidad del empresariado adquieren así un matiz de arenga, cuando en mayo pasado, autoridades de la FEPRINCO al anunciar la realización de un Foro instaron a "una movilización de empresarios para crear una Frente respetable... para que de una vez por todas los organismos competentes se percaten de que es impostergable la aplicación de medidas de reactivación". Este "Frente empresarial" reclama de sus integrantes una posición de consenso ante la adversidad general, más allá de las especificidades de los gremios que lo integran. La unidad percibida dentro del empresariado como necesaria, se ha hecho extensiva en los últimos meses, como reclamo, al pedido de solidaridad que los empresarios han hecho a los trabajadores, de "firmar un pacto social"⁹⁷; esta propuesta, originada en la Asociación de Empresarios Cristianos (ADEC), fue recibida favorablemente por la UIP quien manifestó explícitamente que "todo intento de acercamiento entre sectores que tengan predicamento en la economía... resulta importante porque la reactivación no sólo compete al empresariado". Esta invitación al diálogo se extiende además "...a las amas de casa y al último habitante del país... (ya que) nosotros estamos dispuestos a dialogar

con quien sea..." Estos "pactos" se irían construyendo sobre áreas conflictivas en las que hubiere acuerdo. La lenta consolidación de un sindicalismo independiente (al Ministerio de Justicia y Trabajo y al Partido Colorado), así como la propuesta de un conocido empresario opositor con su llamado "Plan Z", de proponer como candidato único de la oposición a la presidencia de la República en febrero del 88 a otro conocido industrial, indica una activa aproximación de los empresarios constituidos en actores económicos postergados del modelo, a otros actores sociales y políticos, con el objeto de lograr la "reactivación". Para la firma de este "pacto" los empresarios están incluso dispuestos a pagar su "cuota" en el sentido de que ellos, como "sector más pudiente de la sociedad... deben asumir la mayor parte del sacrificio de esta crisis".⁹⁸ Aunque menos públicamente conocidas, no se descarta la existencia de apoyo político al sector desde el partido de gobierno, de algunos altos funcionarios de oficinas técnicas y gubernamentales y del mismo ejército.

3 Creciente incapacidad por parte del Estado en formular propuestas de mediano y largo plazo

Si hay algo de lo cual los empresarios acusan al gobierno, este algo es el inmovilismo. Las razones de esta parálisis pública en su capacidad de generar políticas nuevas en materia económica y social parecen derivarse de: a) la escasez de recursos a movilizar, principalmente los económicos que se vieron severamente reducidos desde 1981, pero también recursos organizacionales los cuales no pueden entrar en acción o porque no están en donde debieran estar, o por la supeditación de sus propuestas a la lógica política, que es el tercer recurso en proceso de agotamiento, el del consenso y la estabilidad entre partido, gobierno y FF.AA. La pérdida de consenso se debe a la reducción de la cuantía del fondo prebendario, obligando al gobierno a mantenerla —a costos económico/sociales excesivamente altos— mediante el contrabando y el subsidio al sector público, a fin de reproducir el mercado de prebendas tan central a la aparente solidez de la "administración Stroessner"; b) el creciente aislamiento del accionar del Estado, que en los últimos años ha perdido importantes adherentes internos (el empresariado, entre ellos) con los cuales llevar adelante las complejas innovaciones que se requieren, así como su aislamiento en el campo internacional expresado principalmente en las presiones de la banca pública internacional por la adopción de políticas principalmente en el campo monetario, pero también por las economías regionales, las cuales tampoco están en condiciones de mostrarse magnánimos con sus vecinos pobres de economías tan abiertas. Esta pérdida de adhesiones reduce notablemente el campo de maniobras del Estado; c) la urgencia y cantidad de políticas que deben implementarse, su compleja interrelación y la ausencia de criterios que permitan dar prioridad a su implementación, los cuales —de existir— responden, a su vez, mucho más a una lógica de reproducción política del sistema, que a la de la reconstrucción del aparato productivo y de la economía del país.

Las consecuencias de la parálisis pública por innovar en políticas económico-sociales son innumerables, pero las principales se originan en la incapacidad que está exhibiendo el Estado en adoptar como punto central

de su preocupación la viabilidad del Paraguay como entidad económico-social. No existen de hecho planteamientos acerca de cuál es el modelo de desarrollo más adecuado, en base a qué tipo de producciones sería posible una reactivación y una rectificación para lograr un modelo menos concentrador y autoritario que satisfaga la demanda interna y se adecúe a las transformaciones de la economía a nivel regional y mundial. A partir de esta despreocupación pública acerca de las consecuencias del inmovilismo, es posible enumerar otras. A saber: a) sub-utilización y creciente obsolescencia del aparato productivo, lo cual implica una tendencia decreciente de la productividad del trabajo en la mayoría de las actividades económicas, y pérdida de competitividad de la producción nacional tanto en el mercado interno como en el de exportaciones; b) incapacidad de revertir la tendencia también decreciente del poder de compra de las exportaciones, tendencia que pretende ser compensada mediante un aumento del volumen de las mismas exportaciones exacerbando de este modo la especialización productiva que acentúa el proceso de concentración de los recursos productivos en la agricultura y en otros sectores. Como resultado de la misma, se observa una creciente dependencia alimentaria y el mantenimiento de la dependencia energética dado el probable fracaso del Plan Nacional de Alcohol; c) la falta de correctivos ha estimulado —indirectamente— la expansión de ocupaciones en el terciario informal de la economía, con aumento del sub-empleo en detrimento del empleo formal. Esto, a su vez ha implicado una severa reducción del mercado interno, lo cual redujo aún más las posibilidades del empresario de inventir.

D El rol del Estado: opciones y razones

1 Las acusaciones

Según los empresarios, el sistema estatal de administración y gestión en materia económica adolece de los siguientes vicios: quietismo, el cual produce un vacío de decisiones en momentos en que éstas son más necesarias, tal situación ha producido una pérdida de confianza en la capacidad del Estado de procesar los problemas, incapacidad que se manifiesta principalmente en los niveles medios del aparato tecno-administrativo a raíz del cual los reclamos han debido encaminarse últimamente a los niveles más altos, esto es, a los ministerios, CNCE e incluso a las presidencias del Banco Central y de la República. Aún accediendo a ese nivel, los empresarios consideran sordo al Estado ante la multiplicidad de propuestas que han surgido, según ellos el Estado niega el diálogo, la discusión, la concertación. Asimismo, estiman que éste será el responsable de un futuro aún peor ya que no atinan a proceder, agravando las cosas en el presente.

2 Las reglas del juego

Con el agravamiento de la crisis, el Estado paraguayo se ha ido apartando gradualmente del rol de mediatizador que intentó jugar durante el momento del auge como corresponde en las economías "mixtas" de mercado. Hoy día se está en presencia de un Estado interventor, productor, que actúa como gestor directo de bienes y servicios de consumo colectivo.

Si este actuar fuese exitoso podría hablarse de una forma de desarrollo del capital a través del Estado, sin embargo, la situación no es tal, el Estado interviene en la economía y en la sociedad civil para reproducir su fondo prebendario y cooptarlos como mecanismo de supervivencia política aplicando los beneficios de su intervención económica al mantenimiento del clientelismo. Así pues, los actores económicos (y la mayoría de los actores sociales y políticos no vinculados al poder) deben estar simultáneamente atentos a dos racionalidades: la de las proposiciones normativas, y aquella que guía la aplicación de medidas en la práctica, lógica que no tiene necesariamente por qué coincidir con lo prescripto en la regulación pertinente dado el criterio eminentemente discrecional con que el Estado aplica los recursos. Resulta de este actuar del Estado una alta impredecibilidad de los escenarios en los que se desempeña el empresariado. Los cálculos deben ser oblicuos y sinuosos ya que a lo fútil de las predicciones, debe agregarse el no menos errático cálculo acerca de cuales prioridades políticas dentro del Pacto gobierno-partido-ejército, pasan en lo coyuntural a convertirse en tales, información que circula sólo en el ámbito de los muy allegados. De ahí que la manera como el Estado intervendrá, en qué medida lo hará y a quién favorecerá dicha política, dependerá no sólo de la coyuntura económica y de la fuerza de las distintas fracciones hegemónicas en pugna sino también del momento político, y de los intereses de ese tipo que las políticas económicas tienden a afectar. La impredecibilidad y la discrecionalidad que los empresarios perciben desde fuera parece tener una base objetiva en la incoherencia de la política estatal que está expresando los desacuerdos de intereses a medida que la crisis se profundiza.

El otro parámetro que el Estado se ha encargado de volverlo explícito, inherente a su autoritarismo, es el de atribuirse a sí mismo y en exclusividad la gestión del desarrollo, lo cual no obsta que —en nombre del progreso— mediatice con frecuencia los intereses transnacionales o simplemente extranjeros, en detrimento del capital nacional.

Al concebirse a sí mismo como procurador único del crecimiento y desarrollo, el Estado subalterniza a los otros actores económicos y a los actores sociales impidiéndoles identificarse y mucho menos gestionar por sí mismos las condiciones de mejor desempeño. En este sentido, ha impedido activamente la participación de la sociedad civil en las esferas locales o sectoriales en las cuales han abundado propuestas "desde abajo". Su proceder se caracteriza por el centralismo y la negación a la participación. El diálogo con actores sociales no-estatales es interpretado por el Estado como síntoma de "debilidad".

Con esta manera de actuar, que no se restringe por supuesto a lo económico, el Estado principalmente desde la irrupción del actual gobierno ha afectado profundamente las normas de convivencia, ha estimulado, ya que se cimentó en él, el clientelismo, los caminos tortuosos, la especulación y la corrupción en sus variadas formas. Estas apreciaciones, aparentemente saturadas de un subjetivismo ético esbozan apenas las condiciones objetivas en las que cotidianamente se reproduce la acción estatal, comprensible sólo desde el momento en que el analista incorpora la "corrupción" como una categoría de análisis y no como un juicio acerca de comportamientos colectivos.

3 Las razones del proceder

En el origen del comportamiento estatal en general, en todos los ámbitos de su accionar, subyacen las condiciones bajo las cuales surge, y se consolida un estilo de dominación, basado en el autoritarismo y la exclusión/sectarismo, que alcanza legitimación política a través de la cooptación de un partido, y desde ahí distribuye prebendas que edifican un intrincado sistema de activos, pasivos y saldos de lealtades que son diariamente auditados por un ávido centro de poder. Como resultado de esta intrincada interpenetración entre agentes estatales y "otros", se ha producido una muy estrecha vinculación entre Estado y sociedad política que es una constante en el conjunto de las relaciones económicas, sociales y culturales del país, y que impone sus prioridades a aquellas de los actores subalternos. Es una visión de sociedad emparentado muy de cerca con la doctrina de seguridad nacional que satura ideológicamente el Pacto.

La producción y los productores ocupan en esta visión un lugar secundario en lo que se refiere a las prioridades nacionales, y en esa medida el Estado no dispone para atender sus sugerencias y demandas sino de recursos escasos y de mala calidad de tipo técnico y organizacional. Por lo demás, sus recursos económicos y financieros tampoco están prioritariamente orientados a atender preocupaciones secundarias.

III. Hacia una proyección de las tendencias. El margen de la maniobrabilidad disponible en los futuros escenarios de políticas económico-sociales.

Capítulo 6

Perspectiva de la cuestión agraria en el período 1987-1992

Ramón Fogel

En este capítulo se presenta el escenario de mediano plazo (1987-1992), sobre la evolución futura de la cuestión agraria en el Paraguay. El capítulo 8 es considerado como el más probable pues presenta el otro, el deseable, que representa la salida óptima de la crisis desde la perspectiva asumida en este análisis. En los desenlaces prospectivos se pondera la insidencia del comportamiento de los distintos actores.

A Perspectiva en el escenario probable de redistribución limitada de tierra

Uno de los supuestos básicos en que se fundamenta el análisis es que la economía nacional volcada al exterior —a través de la agro-exportación—, seguirá fuertemente atada a la economía internacional, que podrá recuperarse sólo gradualmente. Este hecho tiene múltiples coincidencias en la evolución de la cuestión agraria. Al condicionamiento señalado se suman

otros que se originan en los rasgos constitutivos del estilo de desarrollo: el apoyo a los sectores ligados a la agricultura empresarial y al capital especulativo —integrado al pacto de dominación— y a la economía negra, ligado al funcionamiento del fondo prebendario.

Dado que la presente crisis deriva en medida importante del estilo de desarrollo vigente y que el grupo que controla el Estado tiene un marco de acción muy pequeño para alterar la situación, ya que puede afectar negativamente los intereses de los socios mayores, se espera que la crisis agraria se profundice. La permanencia del estilo de desarrollo supone la continuidad del proceso de habilitación de tierras, que en el escenario que se proyecta, llega a su límite por la mencionada renuencia a la expropiación.⁹⁹

En cuanto a los factores de la economía internacional, diversos procesos determinarán la persistencia en la baja de precio de los productos primarios, incluyendo el algodón y la soja. Por otra parte, resulta previsible el crecimiento de la producción agrícola en países desarrollados, de tal modo que la oferta de materia prima crezca más que su demanda, en un contexto de políticas agropecuarias que subsidian el aumento de la producción.¹⁰⁰

En el caso de la soja, se espera que Estados Unidos incremente su oferta, en base a adelantos en bio-tecnología.

Se espera, asimismo, que el gobierno de ese país, debido al déficit comercial, dicte medidas que protejan su mercado. Este cambio en el mercado internacional comportará la pérdida del Paraguay de las ventajas comparativas como productor de soja, lo que sería compensado con la producción de leche en polvo. La explotación de esta ventaja impulsará, a su vez, la tendencia a convertir los suelos agrícolas, controlados por las empresas, en suelos ganaderos.

Del comportamiento previsto del mercado internacional resulta la acentuación del deterioro en los términos del intercambio, en detrimento directo de la economía campesina. Si por una parte persistirá la caída de precios de los productos primarios y permanecerá la contracción de la demanda¹⁰¹, y por otra se preve una disminución de los flujos internacionales de capital —tanto por la vía de la inversión como de los créditos internacionales— resulta inevitable la reducción de las importaciones; a esta última tendencia respondería el plan nacional alcoholero que determinará el reemplazo del algodón como cultivo de renta, por la caña dulce.

Desde el punto de vista productivo, una de las hipótesis sobre las que se constituye el escenario considera un crecimiento moderado del PIB, impulsado por la construcción de Yacyretá. En el marco de este análisis se supone además que ciertas inversiones se dirigirán a la explotación de agro-industrias.

La producción agrícola podría aumentar a una tasa del 3% anual, en la medida en que asigne por lo menos 45.000 has. anuales a la colonización de la población nativa. Con esta ampliación de la tierra en explotación bajará levemente la satisfacción de la demanda alimentaria per-cápita de calorías.

El limitado crecimiento de la producción agrícola influirá, en este escenario, en un leve aumento del desempleo abierto y en un incremento sustancial del sub-empleo.

En relación al cultivo de la caña dulce debe tenerse presente que su

empresarialización, impulsada por la política de precios, podrá determinar la desaparición de muchas pequeñas parcelas, que se incorporarán a las empresas. Si el cultivo del algodón pauperizó a capas de pequeños productores, la producción de la caña dulce podría desarraigarlos.

La modernización de la agricultura a través de las empresas tropezará con problemas, en la medida en que, como resultado del agotamiento de las reservas del Estado, disminuyan los incentivos y subsidios dirigidos a las empresas tipo *farmer*. Las grandes empresas ligadas a la dominación política, que continuarán siendo favorecidas por las políticas públicas, podrían, hasta el mediano plazo, aumentar moderadamente la producción, pero disminuyendo el empleo, en tanto continúe la tendencia a sustituir mano de obra por capital.

La pequeña producción parcelaria es la más vulnerable, ya que el desenlace de la crisis económica puede significar el derrumbe de la economía campesina.

La baja absorción de mano de obra y la gran demanda de tierra por parte de las grandes empresas —que equivale a la expulsión del hombre de la tierra— se agudizará con la conversión de suelos agrícolas en superficies forrajeras. En este contexto, en el que las políticas públicas privilegian las unidades productivas de tipo capitalista, el problema no es sólo de producción, sino también de empleo. En este sentido debe tenerse presente que el desempleo abierto en 1986 habría afectado aproximadamente al 10% de la PEA¹⁰², y teniendo además en cuenta la estructura de la población joven, resulta la tendencia al aumento del desempleo y subempleo. Las perspectivas del empleo excedente irá acompañada de una reducción de los salarios reales.

El desempleo y el subempleo operan como mecanismos que acentúan la distribución del ingreso. El presente ejercicio de simulación pone en evidencia que, dado que los esfuerzos de creación de empleos no llegarán a satisfacer los requerimientos del espectacular crecimiento del mercado de trabajo, se intensificará la emigración a la Argentina.

Uno de los determinantes del escenario que se proyecta es la política de asignación de tierras. En relación a estas políticas las hipótesis más importantes incorporadas en este ejercicio, comprenden:

— Aumento de la demanda de parcelas familiares por parte de campesinos sin tierra, como resultado del crecimiento demográfico y de la ausencia de fuentes alternativas de ocupación. En este sentido las proyecciones de población estiman que a fines de siglo la población del país llegará a 5.400.000 habitantes, que constituirán unas 560.000 familias rurales necesitadas de tierra.¹⁰³

— Los empresarios agrícolas y nuevos terratenientes ligados al capital financiero y bien conectados políticamente mantendrán su cuota de poder, dificultando la afectación de sus tierras. En caso de riesgos de afectación estos sectores convocarán a los agentes del orden autoritario. El ejercicio del poder de estos grupos se dará, sin embargo, en un contexto distinto al actual, que dificultará las represiones sangrientas.

Las tendencias muestran el uso creciente de ejércitos privados, por parte de los latifundistas.

— Las modalidades de representación de intereses a través del partido

de gobierno quedarán afectadas por la escisión interna. Así, la cúpula del sector "tradicionalista" no podrá controlar las presiones de sus bases —desatadas en el proceso electoral interno—, en un proceso político que se tornará más fluido, pero menos gobernable.

—El capital especulativo no se independizará de la tierra, en tanto pierda dinamismo el mercado de tierra.

—La resistencia de los latifundistas y la falta de decisión de aplicar recursos financieros a la afectación de tierras determinará la disminución de la intensidad de la colonización. Para el reasentamiento de campesinos quedarán básicamente las tierras marginadas.

—Con el agotamiento de la colonización oficial se eliminará uno de los mecanismos de creación de clientelas campesinas.

—En la medida en que la apropiación y uso de la tierra defina para los campesinos las posibilidades de empleo y de permanencia en el país, las luchas por la tierra —que se intensificarán— definirán la escena social, así como las luchas por la democracia definirán la escena política.

En cuanto a la incidencia de los actores campesinos en las políticas agrarias, la construcción del escenario descansa en diversas hipótesis:

—Los grupos de campesinos movilizados, que alentados por la expropiación de la fracción de Tavapy II, intensificarán la invasión de tierras libres, no superarán la atomización de los movimientos sociales actuales. Si bien la respuesta autoritaria impedirá el diálogo, grupos campesinos-agentes ligados al Estado, los primeros participarán, por vía de hechos en las políticas de asignación de tierras.

Las demandas campesinas incluirán con mayor intensidad el derecho de organización, mejores condiciones de comercialización y la erradicación de latifundios con una reforma agraria efectiva.

Los grupos de adherentes a las incipientes organizaciones campesinas plantearán al Estado demandas más institucionalizadas. Si bien los grupos de base generarán formas de democracia directa, ligadas a lo cotidiano, la autogestión no se efectivizará a niveles más inclusivos. Las organizaciones campesinas nacionales existentes, aunque llegarán entre sí y con otros actores, a concertaciones sobre puntos concretos, seguirán la tendencia a la fragmentación. Estas organizaciones tendrán dificultades para superar los problemas de representatividad derivados de la diversidad de intereses entre los pequeños productores, los campesinos sin tierra, subasalariados y los asalariados rurales, difícilmente organizables, todos ellos.

La fragmentación de la acción colectiva y las modalidades de representación de intereses podrá alterarse, en tanto se vaya constituyendo un sujeto popular, hoy embrionario. El movimiento articulado por estudiantes y sectores medios, que construye su identidad sobre el eje contradictorio democracia/autoritarismo, podrá presentar un proyecto que trascienda la democracia liberal, al plantear nuevas formas de ciudadanía.

Este sujeto emergente, que a corto plazo se convertirá en partido o movimiento político, podría apoyar el desarrollo de la conciencia política de sectores populares movilizados, en la medida en que las cúpulas de las organizaciones sociales que impulsan este movimiento popular no se autonomicen de sus bases, ya que si ello sucediera, las organizaciones y movimientos dejarían de plantear sus propias demandas.

El partido o movimiento en cuestión podría convertirse en actor de la transición democrática, en tanto sus planteos vayan más allá de la oposición democracia/autoritarismo.

Los propios partidos tradicionales de oposición, ante el desafío del movimiento popular emergente, buscarán asumir en mayor medida las demandas de los distintos movimientos sociales, tal como ya se diera en el caso de Tavapy II. Esta orientación tropezará, sin embargo, con escollos derivados del carácter policlasista de estos partidos y de sus horizontes ideológicos básicamente conservadores.

Los diversos sectores ligados al aparato estatal, vinculados al problema de tierra (Poder Judicial, segmentos de militares ligados a grandes fracciones y los grupos ligados a la institución encargada de la asignación de tierra), responderán a políticas restrictivas en cuanto a redistribución de tierras, pero sus acciones tenderán a dispersarse dejando de responder a criterios únicos, como consecuencias de la propia escisión dentro de los grupos ligados al aparato estatal.

Capítulo 7

Los inciertos límites de la permisividad económica

Tomás Palau

A Introducción

Esta sección, si bien primariamente orientada a analizar el probable escenario en el que se moverán en el futuro las políticas en materia económico-social, tendrá de hecho una cobertura más general. Es preciso, en efecto, hacer intervenir como determinantes factores que en la coyuntura actual tienen un peso decisivo. En este sentido, la capacidad o no que tenga el Estado de actuar propositivamente en el campo económico y social será tomada como la variable dependiente de una ecuación cuyos primeros valores independientes son eminentemente políticos.

Se presenta en la primera parte el esquema simplificado de los supuestos a partir de los cuales se intenta esbozar el escenario. Los supuestos son las orientaciones que de hecho se piensa adoptarán determinadas variables explicativas. De la combinación de orientaciones que asumen los distintos actores (Estado y organizaciones del resto de la sociedad política y civil), más la suma de determinados comportamientos que se presume asumirán variables claves del contexto internacional, resultará un escenario más probable en el que la sociedad nacional podría encontrarse en el futuro. Este tema es tratado en la segunda parte de la sección.

El tema de los plazos del futuro se plantea en el caso paraguayo particularmente confuso. Confuso y adverso. Se ha mencionado con insistencia en capítulos anteriores que el aspecto político ha adquirido desde 1986 tal preeminencia que ha pasado a mediatizar prácticamente cualquier nivel y tipo de decisiones que se origina en la estructura administrativa del Estado. Las características de la situación no dan para menos, ya que son 33 años

de Stroessner y —al menos— 47 años ininterrumpidos de autocracia los que han llegado a un momento de inflexión histórica. Existe la convicción generalizada de que algo va a cambiar, pero a la vez que esos cambios no presagian un mejoramiento sustancial de la situación. Parecería existir al menos dos dimensiones que dificulten la elaboración de tendencias por proyección.

Por un lado, la existencia de varias "fechas de vencimiento" importantes, algunas ya "calendarizadas" y otras que llegarán de acuerdo a la habilidad con que el Gobierno maniobre en el plan económico. Estos aspectos aumentan la dificultad en dar prioridad al futuro. El corto plazo podría terminar de completarse en agosto de 1988 cuando la reelección de Stroessner en febrero de ese año produzca los predecibles cambios de gabinete que acostumbra a acompañar estos rituales acontecimientos. Con esos cambios se sabrá el alcance y la profundidad con que los colorados más estrechamente allegados al Presidente (militantes) han hecho prevalecer sus propuestas. El mediano plazo abarca un período indefinido del tiempo, durante el cual se definirá la solidez de la base de sustentación económica que haya logrado mantener el gobierno frente a las presiones de agentes económicos de dentro y de fuera. La interacción Estado/economía y la respuesta de la sociedad civil pasarán a cumplir en este período un rol más importante que en el corto plazo.

Por otro, la proyección de tendencias resulta poco predecible por la dificultad en visualizar como podrá mantenerse un estilo de dominación (definido burdamente como el "stronismo"), sin la figura personal del caudillo. Escapa a las posibilidades de cálculo las derivaciones económicas, políticas y sociales que podrían acarrear un vacío de poder aparentemente tan grande, así como resulta poco probable que los actuales aliados a la figura del caudillo (grupo de generales, altos funcionarios gubernamentales y una parte del equipo conductor de la ANR) mantengan la coalición que hoy los une, reproduciendo el equilibrio actual de sus propias agendas. El estilo de dominación actual incluye además: la capacidad de movilizar las bases políticas cuyo resorte más importante es sin duda Stroessner, y la posibilidad de seguir contando con el apoyo económico de grupos financieros extranjeros y transnacionales (especuladores o no) constituidos desde hace años en fracción hegemónica de los agentes económicos. Se pone en cuestión la continuidad física de Stroessner aunque tan sólo sea por razones de degradación biológica.

Ya sea por la resolución en el corto plazo del conflicto político, o por los constreñimientos económicos que están próximos a volverse impostergables, así como por la perennidad del stronismo, el problema de los escenarios futuros debe admitir la coexistencia de una multiplicidad de plazos.

B Un esquema para construir escenarios futuros

1 Los determinantes políticos

a) Las formas de resolución del conflicto político

La capacidad que tenga el Estado de implementar políticas correctivas en el campo económico depende, en gran medida, del consenso que pueda obtener sobre un grupo de propuestas claves y básicas entre actores extra-

tégicos. La adopción del cambio único, la reforma tributaria y la reestructuración del crédito interno apuntan a una reactivación general de la economía por vía de la reducción del contrabando, el descenso del ritmo inflacionario y la provisión de financiamiento a las unidades productivas.

Sin embargo, aquella capacidad de obtener consenso depende en el corto plazo de la manera como se zanje la actual división interna del Partido Colorado en la Convención de agosto/87, y las consecuencias que tendrá sobre la formación de gabinete en agosto/88 cuando Stroessner asuma oficialmente por un nuevo período de cinco años. Se asume, pues, la reelección y aceptación del actual Presidente.

Existen tres grandes posibilidades, aunque como en cualquier construcción de modelos lo más probable es que en la realidad ocurra una variante que combine elementos de cada una de las tres. La primera posibilidad es la del triunfo de la corriente militante¹⁰⁴, un triunfo electoral en la Convención y una posición de activa defensa de sus propuestas y métodos, llegando a la imposición de un gabinete estrictamente leal. Esta alternativa, se puede suponer, implicará un proceso de afianzamiento de los rasgos actuales del modelo autoritario por vía de la modernización del aparato estatal, del que se derivará escaso consenso social, con un margen estrecho de aplicación de medidas económicas, insuficientes en ese caso de lograr una recuperación de la actividad productiva.

La segunda posibilidad, muy poco probable, es la del triunfo de la línea "tradicionalista"¹⁰⁵ en la Convención que no logrará de todos modos desplazar a la jerarquía administrativa del Estado, controlada por la militancia. En este caso el Pacto gobierno/partido/ejército se redefiniría, toda vez que a la actual alianza por simbiosis le sucedería una alianza por negociación, en la que el gobierno y ejército tendrían que, o concertar con la cúpula de la ANR para seguir gozando de los beneficios del apoyo político masivo, o prescindir del partido. Situación igualmente poco probable. El triunfo del tradicionalismo supondría, en principio, una moralización de la gestión pública con mayores posibilidades de reducción de la presión autoritaria, aunque con menores chances (que si triunfara la militancia) de modernización del aparato estatal (esto, en el caso que el tradicionalismo acceda a los altos puestos gubernamentales).

La tercera posibilidad es la de la "convergencia" que puede sobrevenir de diferentes maneras; en cualquiera de ellas supondrá el triunfo de las propuestas militantes implementadas con métodos presumiblemente menos autoritarios, que de darse la primera posibilidad. Esta alternativa —si implica evitar la división del coloradismo— tendrá mayores posibilidades de lograr consenso, y en consecuencia, de ir introduciendo gradualmente correctivos que apunten a aspectos endógenos más profundos que propiciaron la situación recesiva. Una variante posible de la convergencia —atractiva por sus probables réditos de consenso— es la que se ofrece ante una eventual intervención personal de Stroessner por ampliar el número de actores políticos participantes de la convergencia, incluyendo en ella (o invitando a hacerlo) a sectores de la oposición. En este caso, al mayor consenso otorgado por los signos externos de democratización, se le agrega un sesgo ya más marcado hacia la "modernización", o por lo menos, actualización del sistema político.

Para los propósitos de definir escenarios futuros, se asume que el conflicto interno en la ANR será resuelto por el triunfo militante, o a lo sumo por una convergencia pero con supremacía de la propuesta stronista.

b) Las posibilidades de respuesta de la sociedad civil

La característica más relevante de la sociedad civil en el Paraguay es su desarticulación. El Estado ha absorbido de hecho a los agentes políticos que, o están incluidos en el mismo aparato estatal (como es el caso del Partido Colorado), o actúan en función de éste (como es el caso de la oposición, altamente impermeable a las demandas sociales y afectadas por preocupaciones de cúpula). De este modo, los actores sociales están expuestos a una doble subordinación, a la de los partidos políticos y a la de los agentes estatales. Esta deformación se produjo tan pronto como Stroessner logró depurar el ejército y el partido (ya en 1959) y una vez que los movimientos sindical, campesino y estudiantil fueron cooptados en la década del '60¹⁰⁶. Con la emergencia de la crisis económica, aunque especialmente desde 1984, se dan señales de una incipiente reorganización de algunos sectores sociales.

La acción de la iglesia católica a través de algunos de sus organismos dependientes, de pocas diócesis y algunas parroquias, estimula la creación en el campo de comisiones vecinales o comités de productores que en pocos años logran federarse hasta el nivel zonal. Hay asimismo otros escasos movimientos sin vinculación con la Iglesia. Estas organizaciones pretenden articularse a nivel nacional y desde 1985 se crean, hasta diciembre de 1986, cuatro Confederaciones que no logran, por el momento, más que ofrecer su presencia. En la organización campesina actual puede observarse aún un escaso grado de integración entre niveles por el débil manejo de la representatividad, debilidad en el seguimiento organizativo de las bases comunales, un planteo aún incipiente de la vinculación de la organización campesina con otros actores sociales, y el carácter parcial de la cobertura de la organización que no está diseñada para captar la heterogeneidad de la demanda de la sociedad agraria, constituida no sólo por pequeños campesinos parcelarios, sino también por obreros agrícolas, sin tierra, semi-asalariados itinerantes, entre otros, los cuales, constituyendo un alto porcentaje de la población no dispone de canales de expresión.

Los movimientos sindical y estudiantil han experimentado también en los últimos años un cierto desarrollo, especialmente este último. El desafío parece ser para estos movimientos el de conferirle un carácter nacional y popular a demandas que por el momento son reformadas por grupos de capas medias, localizadas principalmente en Asunción y dos o tres centros urbanos más.

El empresariado, como se vio en un capítulo anterior, es quizás el grupo que, aprovechando mejor la mayor dotación de recursos iniciales, ha logrado una más firme cohesión en sus peticiones ante la discrecionalidad estatal. Lo cual no equivale a decir que ha obtenido logros equivalentes a su mayor movilización, pero es sin duda entre los diferentes actores sociales, el que en mejor posición se encuentra para articular acuerdos intersectoriales.

Los partidos políticos de la oposición, caracterizados por la fragmentación, se han debatido estos años en una permanente crisis de identidad.

Autoafirmación ante un Estado autoritario, interventor y represivo, y autoafirmación ante el contenido de la propuesta política que debía ser diferente a (para no disolver la identidad) aquella proveniente de sus propias bases. Esto ha convertido a los directorios de dichos partidos en reductos impermeables a negociaciones y están envueltos en preocupaciones estrictamente domésticas. También desde 1985/86 esta situación de atomización de la oposición no participacionista tiende a modificarse con intentos de constitución de frentes, acuerdos, diálogos, de futuro aún poco claro.

De la capacidad que los actores sociales y políticos tengan para constituirse como tales, expandiendo sus alianzas, concretando sus demandas en propuestas menos sectoriales, dependerá también en buena medida la definición de los escenarios futuros, en los cuales la adopción o no por parte del Estado de políticas económico-sociales será una resultante.

No caben dudas que el proceso iniciado hace dos o tres años, de activación de la sociedad civil en grupos organizados continuará; el problema estriba más bien en estimar si tal proceso de articulación será o no lo suficientemente agresivo de tal modo que pueda tener algún peso en momentos políticos claves. A los efectos de llegar a una configuración de escenarios probables, se asume acá que la fragmentación de la sociedad civil continuará siendo alta en los plazos corto y medio.

2 Los determinantes económicos

a) Las tendencias previsibles del mercado internacional

Estructuralmente, la economía legal del país ha venido descansando crecientemente en la especialización productiva de un modelo primario agro-exportador. El contrabando masivo de importación y exportación sustenta estructuralmente el modelo económico ilegal, más importante que el comercio exterior registrado —según varias fuentes¹⁰⁷— durante los años de la crisis. Los excedentes de la ilegalidad alimentan el fondo prebendario y sus transacciones no afectan las cuentas nacionales, pero para algunos de los rubros, la interacción con variables del contexto económico es muy dinámica y debe ser considerada al analizar las tendencias del mercado regional e internacional.

Las disponibilidades de reservas en divisas del BCP para pagos de la deuda externa y adquisiciones del exterior dependen casi exclusivamente de las ventas de algodón y soja. A su vez, el mantenimiento de niveles aceptables de dichas reservas tienen un efecto sobre la cuantía del subsidio cambiario al sector público, afectando asimismo el margen de control por parte del estado de la inflación, la política crediticia al sector privado y determinando en el corto plazo las políticas en materia fiscal y arancelaria. Las posibilidades de inversión del sector empresarial, en igual medida, se verán afectadas por políticas públicas subsidiarias, en último término, del comportamiento del mercado externo para los productos nacionales.

Existen dos aspectos aparentemente claves en cuanto a mercados. El primero es —bajo la hipótesis de fuerte inflexibilidad del modelo económico de readaptarse endógenamente— que de continuarse con la especialización productiva las esperanzas están riesgosamente puestas en los precios de dos productos; para uno de ellos, la soja, EE.UU. es el primer productor

mundial, estando su producción afectada a crecientes márgenes de competitividad y participando de los beneficios de una agricultura hábilmente subsidiada. En cuanto al algodón, las perspectivas muestran en cuanto a las industrias textiles una demanda decreciente ante el panorama de estabilización de los precios de los productos petroleros, y por el lado de la oferta, tendencias mundiales al mejoramiento genético y de la tecnología de apoyo al proceso productivo a los que Paraguay está aún lejos de tener acceso actualizado. En general —como ya se observó en el capítulo 3— los precios de la soja y el algodón tenderán en el mediano y largo plazo a decrecer.

El segundo aspecto, referido a los mercados externos, se considera a partir de la hipótesis, altamente improbable según los indicios hoy existentes de que el modelo agroexportador se rediseñe adoptando al menos dos correctivos importantes; la creciente diversificación productiva y el desarrollo de una agroindustria eficientemente interactiva con los productores primarios. En buena parte, esta hipótesis podrá ir ganando cuerpo a partir de una activa prospección de mercados para nuevos productos por parte de entes tipo CEPEX (Centro Paraguayo de Promoción de las Exportaciones) o las agregadurías comerciales a los servicios diplomáticos en el exterior. Apertura de nuevos mercados, diagnóstico de los mercados existentes y proyección de los mismos en cuanto a su estabilidad o labilidad, apoyarán efectivamente aquel proceso de gradual diversificación productiva.

A fin de posibilitar la elaboración de futuros escenarios en los que se configurarían las relaciones Estado-economía-sociedad, se asume acá que: 1) la tendencia de los precios internacionales del algodón y la soja continuará siendo errática en el corto plazo y decreciente en el largo, 2) los mercados actualmente existentes para la producción nacional se volverán cada vez más inciertos y no se desarrollará un esfuerzo estatal significativo para conquistar nuevos, y asegurar los mercados tradicionales.

b) Las tendencias acerca de las presiones económicas externas

El importante flujo de divisas ingresado durante la década pasada provino principalmente de las siguientes fuentes: el crédito de la banca pública internacional, la banca privada extranjera, las inversiones directas y las ventas al exterior. Este flujo abundante cesó abruptamente en momentos coincidentes con la finalización de las obras de Itaipú, y en gran medida la tendencia se revirtió, ya que empezaron a cumplirse los plazos del servicio de los préstamos contraídos y el retorno de remesas por inversiones. Esta situación es un precipitante directo de la crisis.

Las dificultades del gobierno con el sector financiero internacional es previsible que se incrementen en un futuro próximo. Los bancos multilaterales, como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), exigen medidas concretas de reactivación económica al gobierno, particularmente a nivel cambiario e impositivo. Este parece ser particularmente el caso del BM, entidad que condiciona el desembolso de nuevos créditos a un cambio oficial único más elevado que los actuales, fijado en 550 G/dólar para los desembolsos y en 320 G/dólar para los pagos a partir del segundo semestre de 1987, y a una reforma impositiva (implantación de la ley de impuesto a la renta y al valor agregado). El Fondo Monetario Internacional (FMI) tendría una postura semejante.

Como se vio, la adopción de estas medidas podrían ser convenientes para la economía nacional a largo plazo pero, a corto plazo, colocaría al gobierno en una situación difícil ya que le obligaría, entre otros aspectos, a subsidiar masivamente a varias empresas públicas en forma directa, lo que acrecentaría el déficit fiscal, al menos en los primeros momentos en que las recaudaciones impositivas todavía no aumentan por efecto de una reactivación económica; reconocer, explícita o implícitamente, el fracaso que significaron sus inversiones, como ACEPAR, la INC, FLOMERES y APAL, lo que indudablemente tendrá repercusiones políticas para un sistema de gobierno que nunca quiso admitir errores; un considerable aumento de tarifas y precios de los combustibles, o un mayor déficit fiscal, lo que, además de estimular la inflación, generará un previsible descontento social e incluso político, el que quiere ser evitado por el gobierno a corto plazo (al menos hasta febrero de 1988).

Es pues previsible que el gobierno no adopte, a corto plazo, ninguna medida en materia cambiaria e impositiva, lo que aleja toda perspectiva de arreglo con la banca multilateral, particularmente con el BM y el FMI y, en menor medida, con el BID.

Con la banca estatal y privada de ciertos países es previsible, en cambio, que el gobierno siga manteniendo una relación aceptable, si bien el deterioro económico, social y político del país y, por sobre todo, de sus relaciones externas y con la banca multilateral tenderá a ir debilitando paulatinamente el flujo de préstamos y de inversiones externas hacia el Paraguay.

De ahí que sea previsible entrever que a fines de 1988 ó 1989¹⁰⁸, de no adoptarse previamente ninguna medida, la situación del gobierno paraguayo se volverá insostenible y deba someterse a las condiciones que impongan el BM y el FMI.¹⁰⁹

Las circunstancias obligarán a ello. Las reservas internacionales del país van disminuyendo año a año y para fines de 1988 estarían poco menos que agotadas, lo que le dejaría al gobierno con poco o ningún margen de maniobra ante las presiones de la banca internacional. El aislamiento político externo, que se presume continuará creciendo, agravaría este cuadro (en este momento, el gobierno paraguayo posee relaciones externas normales apenas con el Japón, Corea del Sur, Taiwán, Sud África y Chile).

Por ello, a mediano plazo, la posición de los bancos multilaterales internacionales y del FMI se irá fortaleciendo y, en cambio, debilitando las posibilidades del actual gobierno paraguayo de resistir a tales presiones que, por otra parte, coinciden coyunturalmente con los puntos de vista del empresariado nacional e, incluso, con el de sectores de productores agrícolas y asalariados.

3 Los determinantes provenientes de las relaciones internacionales

a) Tendencias previsibles de las presiones político/diplomáticas internacionales

Los cambios políticos ocurridos en el cono sur durante la primera mitad de la década actual, y la agresiva política diplomática de Reagan contra los regímenes paraguayo y chileno han coincidido con los años de la crisis económica, reduciendo significativamente las posibilidades del Estado paraguayo

yo de obtener el valioso apoyo regional y norteamericano que fundamentó no pocas opciones en materia de políticas económico-sociales durante las dos décadas anteriores. Durante este período las relaciones del Paraguay con el CEE han sufrido igualmente un gradual enfriamiento que restringió las buenas relaciones del país con el extranjero.

La vinculación entre presiones internacionales y alternativas del Estado en materia de generación de políticas económicas es, en el caso paraguayo, muy estrecha. Están aquellas presiones que afectan de modo directo, como las vinculadas a operaciones financieras y comerciales que por adquirir un carácter crítico llegan hasta el nivel de cancillerías. Entre éstas puede citarse como ejemplo el no pago por parte de Brasil de los "royalties" debidos a Paraguay por Itaipú en represalia al no pago por parte del BCP de su deuda externa contraída con el Banco do Brasil, o las restricciones impuestas por ese mismo país para el uso de rutas internas que permiten poner la soja paraguaya en Paranáguá.

En otros casos, presiones de carácter estrictamente políticas se expresan en medidas punitivas de carácter económico, como fue el caso de la inclusión de Paraguay (junto con Nicaragua y Rumania¹¹⁰) entre los países a los que la administración Reagan suspendió beneficios comerciales debido a la sistemática violación de los derechos de los trabajadores.

Hay otros acontecimientos que si bien no tienen un impacto directo sobre la capacidad del Estado de generar políticas en materia económica, influyen indirectamente en la predisposición negativa de gobiernos extranjeros a adoptar una relación económica y comercial fluida. Casos concretos recientes de este tipo de episodios son los registrados con Argentina (por la protección paraguaya a Imbelloni y la tramitación para devolver a dos niños sustraídos durante la "guerra sucia" en aquel país) que con excusas aparentemente razonables ha ido postergando la activación plena del proyecto de Yacyretá (con todo lo que dicho proyecto representa como activador de la economía paraguaya), y con Alemania Federal país que como consecuencia de la política del gobierno en materia de derechos humanos y libertades civiles, han dado en los últimos meses un apoyo explícito al opositor Acuerdo Nacional y postergado indefinidamente cursar invitaciones oficiales a ministros paraguayos e incluso al propio Stroessner y ha reducido significativamente en los últimos años sus compras al Paraguay.

En el campo de la defensa de los derechos humanos y democratización, se han creado a nivel nacional en los últimos años diversas organizaciones vinculadas a redes regionales e internacionales de entidades políticas y humanitarias, que han permitido llevar la cuestión paraguaya a un nivel de mayor sensibilización en gobiernos extranjeros y organismos internacionales. Este hecho ha contribuido igualmente al aislamiento del gobierno paraguayo. Finalmente, la venalidad y corrupción de altas autoridades vinculadas al Estado, indujo a que el país prestara refugio a conocidos delincuentes internacionales, y sobre todo, que aquellas autoridades se vean envueltas en el tráfico de drogas, hechos que han desgastado aún más las relaciones internacionales del Paraguay con su consecuencia inmediata: el aumento de las presiones por una corrección de rumbos hacia la normalidad.

Aunque el gobierno se ha mostrado sumamente activo en los últimos

meses en ir adoptando los signos externos de una rectificación en estas materias, no ha cedido, sin embargo, en lo sustancial. Las presiones internacionales están surtiendo efecto por el momento en la epidermis, pero como ya se apuntó antes, no parece probable que el gobierno tenga posibilidades políticas de reformar la Ley Electoral, o dar marcha atrás con lo ya avanzado por un nuevo Código Penal, o dejar sin efecto la "Ley de réplica", por ejemplo. Estas medidas significarían arriesgar la propia sobrevivencia del Pacto.

A fin de construir escenarios futuros, se asume sobre esta dimensión que las presiones políticas internacionales se mantendrán o tendrán tendencia a aumentar, contribuyendo a acorralar al gobierno en espacios cada vez más reducidos de gobernabilidad.

C Escenarios y tendencias; anticipación y proyección

En las páginas anteriores se ha intentado esbozar un sistema de determinantes que deben ser tenidos en cuenta en la definición de un probable escenario futuro. Estos son: a) un afianzamiento "modernizado" de los rasgos autoritarios del sistema político actualmente imperante; b) crecimiento del disenso social ante el Estado, aunque con alguna posibilidad de recomposición de esferas parciales de consenso entre algunos agentes económicos y los actores sociales; c) escaso margen disponible por el Estado para implementar políticas económicas que sean suficientes para lograr una reactivación económica mínima; d) mantenimiento —en el corto y mediano plazo— de la escasa corporativización relativa de la sociedad civil por la dificultad de armonizar (en lo político, en lo económico y en lo social) una demanda heterogénea en un estado aún de atomización; e) el plano secundario asignado por el Estado a la demanda empresarial y la consecuente reproducción de las condiciones que frenan la inversión y reducen el mercado laboral; f) la tendencia a la baja relativa de los precios internacionales de los rubros de exportación, volviendo más onerosas las compras necesarias del exterior; g) el deterioro relativo creciente del país en sus mercados internacionales tradicionales combinado con pocas posibilidades endógenas de apertura de nuevos mercados; h) dificultades crecientes con el sector financiero internacional, i) incapacidad por parte del aparato económico del Estado de adoptar —en el corto plazo— medidas cambiantes o impositivas importantes, y j) mantenimiento o intensificación del aislamiento y/o de las presiones político/diplomáticas internacionales.

La situación resultante de la operación de los determinantes enunciados tienden a esbozar el siguiente escenario probable:

1 En el plano político¹¹¹

El presumible triunfo de la tesis o de la corriente militante podría llevar al sistema político hacia una modernización autocratizante. En efecto, si se plantea en el espacio político la interacción de dos dimensiones importantes (democratización y modernización) y los polos opuestos de esos continuos (autocratización e involución modernizadora), partiendo de un punto ficticio que es la intersección en la mitad de esos dos continuos, es previsible —y

hasta quizás necesario para un Estado compelido a sobrevivir— que el accionar conjunto del mismo se desplace hacia una mayor modernización y hacia una mayor autocratización¹¹² en el sentido que, por un lado, el Estado irá requiriendo, a medida que el entorno se le vuelva más complejo y adverso, de una mayor agilización en materia de respuestas económicas, jurídicas, administrativas, sociales, y por otro, de una mayor eficacia en cuanto al impacto de dichas políticas. Este objetivo sólo le será posible en la medida en que renueve, recicle o promueva sus cuadros técnicos de nivel alto y medio¹¹³ y se redefinan alianzas. Sin embargo, modernización no tiene por qué implicar democratización, por el contrario, si las tendencias se mantienen y la corriente militante —con o sin convergencia— impone sus propuestas, el consenso social agregado seguirá siendo bajo con pronóstico de desmejorar, en otras circunstancias, el gobierno se verá obligado a responder a la demanda social con una represión también más agil y eficaz, como de hecho ya se viene dando desde hace algunos años, con represión menos ostentosa, más puntual y eficazmente desmovilizadora, o con mecanismos masivos o individuales de disuasión de por sí ya larga y hábilmente aplicados, especialmente sobre las vastas mayorías de la sociedad rural.

La compulsión del Estado a autocratizarse aún más en la práctica se contraponen, en principio, a la necesidad de democratizarse exigida por el contexto internacional y las salidas del tipo "de responsabilidad compartida" que parece exigir la profundidad de la crisis actual. Lo que está en juego es una demanda creciente —atomizada y heterogénea pero cada vez menos ignorable— que en los plazos próximos no tendrá suficiente articulación. La maleabilidad de los reclamos es lo que confiere al Estado un espacio por ahora mayor de maniobras en lo político que en lo económico, y de ahí la capacidad que previsiblemente mantendrá de un fuerte control sobre el comportamiento de actores sociales y agentes económicos cuestionadores.

Tal posible escenario no implica que la contestación civil no se amplíe en estos próximos años. Ampliación que supondría tanto una mayor virulencia en la forma en que se harán los planteamientos de las demandas, como una creciente variedad de peticiones urgentes, como de los niveles estatales a los cuales se apela, así como de las formas organizativas en las que se estructurará. La ampliación estaría facilitada por una expansión de las concertaciones entre los actores subordinados de la sociedad civil. Pretender, sin embargo, que la mayor cohesión interna que previsiblemente lograrán las fuerzas antagónicas al Estado producirá en el corto y mediano plazo un vuelco sustancial en la actual relación de poderes, aparece como más propio de corrientes voluntaristas que de intentos de configurar realidades futuras signadas, como lo están, por el peso de la constatación histórica.

No obstante, la suma de los desaciertos estatales en su gestión administradora de los recursos políticos y económicos, que propició la rearticulación relativa de la sociedad civil, lo conducirá a situaciones crecientemente incómodas para la toma de políticas públicas, en las cuales la autosuficiencia, que lo caracterizaba, irá cediendo terreno hacia salidas con mayor negociación incorporada.

Por lo demás, no debe soslayarse la importancia que para Paraguay tiene el hecho de ser una sociedad predominantemente agraria, en lo

productivo, en su constitución social y en su identidad cultural. De esta verificación es posible avanzar dos precisiones —a modo de hipótesis provisionales— que pueden ser de importancia para la constitución de escenarios futuros.¹¹⁴ Por un lado, el proceso traumático de modernización vivido por la comunidad nacional en los últimos quince años hizo irrumpir la demanda campesina en el sistema político desestructurándolo: éste no estaba preparado más que para aplicar a la sociedad agraria medidas de corte distributivo, o reformista, pero no estructurales, incapacidad que inició —principalmente en los últimos años de la crisis— un formidable desgaste de las bases sociales de los partidos políticos tradicionales. Pero por otro, la modernización supuso la "masificación" del campesinado (o por extensión, de las mayorías populares) que significa por parte de ellos incapacidad real para decidir sobre los problemas que les afectan. Por lo demás, la masificación significó una ruptura con el pasado, la cual dificultó para sus agentes la constitución de una opción de futuro. La identidad colectiva mayoritaria así resentida es presa ahora más fácil de mecanismos de dominación verticales, de adoctrinamiento, de manipulación política, generando un conformismo generalizado. La crisis ha convertido la supervivencia en urgencia dominante de la escena social, mientras que el autoritarismo convirtió a la democracia en prioridad de la escena política. De este modo, un país agrario, masivamente pauperizado y humillado, encontrará serias dificultades en aunar la prioridad social con la prioridad política, poniendo en entredicho la viabilidad de la democracia, concebida al menos en su acepción representativa, y su conveniencia como modelo político y como respuesta para la resolución de los problemas sociales. La lucha de las mayorías por la supervivencia y su utilización por parte del Estado como mecanismo de control político dominará por un buen tiempo los escenarios previsibles.

2 En el plano económico

El futuro no puede mostrarse más auspicioso que lo que se muestre la resolución de las tensiones políticas. La presumible profundización de la crisis agraria, mencionada en el capítulo anterior, será el resultado de la necesidad por parte del Estado de acentuar los rasgos del actual modelo económico vigente de "nuevo crecimiento hacia afuera". Esto significa en lo productivo, la intensificación que es posible que se dé de las relaciones capitalistas en el agro (ganadería intensiva, caña de azúcar, soja, trigo, algodón) con la esperable profundización de los procesos de concentración de recursos productivos a los que se ha sometido a la población trabajadora del país en la última década y media. Sin embargo, en la medida en que la crisis ha comenzado a afectar los intereses de las capas medias de la sociedad rural y del empresariado nacional, es esperable que emerjan —aunque no en calidad de dominantes— intereses volcados a una diversificación de la producción agrícola vinculada a la agroindustria o a la exportación, así como intentos —por otro lado ya visibles— de revalorizar, o de reconocer, las respuestas productivas populares a la crisis y al gran capital, que se manifiestan como micro-industrias y otras formas de ocupación por cuenta propia de la mano de obra excedente.

Esta tendencia hacia la diversificación, o la pluralidad, o emergencia de nuevas formas de organizaciones económicas, entrará necesariamente en

tensión con la vocación fagocitante del Estado prebendario, el cual, acosado por múltiples necesidades, continuará en el corto plazo expandiendo el sector público y la deuda externa, expansión que sólo será posible mediante un gradual acatamiento de la conducción económica nacional, de las sugerencias emitidas por el BM y el FMI, medidas que a su vez representan la continuación de la política de ajuste que ya ha venido siendo tíbilmente implementada durante los años de la crisis.

El corto y mediano plazo aparecen así dominados por medidas de carácter monetario que intentarán evitar una situación económica más angustiosa que la actual, por vías financieras más que por las de la reactivación económico-productiva. En este sentido, se le ha asignado al proyecto de Yacyretá una cierta importancia estabilizadora en la medida en que permitirá continuar captando inversiones vía la Binacional. Toda vez que la conducción económica satisfaga mínimamente las recomendaciones internacionales, los programas de obras y empresas públicas serán de la mayor importancia para la viabilidad a corto plazo del modelo.

El capital financiero en el país se ha mostrado, sin embargo, eminentemente especulador y desnacionalizante. En este sentido, parece poco probable que la Ley de Bancos, actualmente en trámite (que pretende salvaguardar los intereses del capital financiero nacional), vaya a ser aplicada en su totalidad. Asimismo, las inversiones de dicho origen se destinarán previsiblemente más a adquisiciones inmobiliarias que a financiar otras actividades del sector primario o industrial. Las previsiones en este aspecto muestran pocas variaciones con respecto a la situación actual.

La conducción económica nacional asigna de hecho escasa importancia al sector industrial, demostrando con ello una adhesión, al menos tácita, a la ley de las ventajas comparativas para la cual países como Paraguay —por razones conocidas— no pueden pretender procesos de industrialización de importancia, y deben especializarse en la agroexportación.

Lo que el Estado hoy parece olvidar, o dejar de lado, es que en el último término (del Estado) las políticas económico-sociales que tome en el corto plazo, decidirá la propia supervivencia del Pacto en el mediano plazo.

IV. Deseabilidad y posibilidades autocorrectivas del Estado

Capítulo 8

La cuestión campesina y el tema de las salidas óptimas

Ramón Fogel

En este escenario, en el que se proyecta la salida óptima a la crisis, se altera el estilo de desarrollo, basado en la agroexportación de soja y algodón. La agroindustria y la expansión del mercado interno tornará más limitada la dependencia de la economía internacional. La diversificación de la producción agrícola permitirá aumentar la cantidad de rubros de exportación.

La disminución de la importación de productos manufacturados com-

porta en este ejercicio, necesariamente, una industrialización sustitutiva, que privilegie la transformación de nuestra producción primaria, comenzando por la producción textil.

En la construcción del escenario, se consideran como objetivos del desarrollo rural una incorporación efectiva de la población campesina a los beneficios del desarrollo, lo que supone un proceso de redistribución de tierras y del ingreso, y acceso efectivo de los campesinos a los otros recursos de producción. Precisamente la distribución equitativa del ingreso, asociada a la eliminación de mecanismos de transferencia de excedentes de la economía campesina al Estado —vía mecanismos cambiarios— permitirá el fortalecimiento del mercado interno.

Los objetivos mencionados, comportan la ejecución de políticas orientadas a la recomposición de la estructura agraria, de modo de potenciar la economía campesina, compatibilizándola con el desarrollo de la economía empresarial. Estas políticas deben impulsar, además, la agroindustrialización, ligada tanto al sector empresarial como al campesino.

La recomposición de la estructura productiva de la economía parcelaria supone la integración de unidades familiares campesinas en estructuras asociativas locales, que partiendo del nivel vecinal se integran a niveles más inclusivos.

Estas estructuras de base permitirán la capacitación de los productores en la canalización de recursos y la participación campesina en los programas de desarrollo agrario, que articulen la acción local con la de agencias externas.

En este escenario el fortalecimiento de la economía campesina resulta consistente con la necesidad de políticas de pleno empleo, toda vez que la pequeña explotación es la que podrá absorber mayor cantidad de fuerza de trabajo, y evitar, ante la falta de empleo urbano, la lumpen campesinización.

Las unidades económicas multifamiliares podrán complementarse con las unidades familiares. Mientras la agricultura asociativa introduzca en el sector la dinámica de la economía empresarial, en la parte de la producción destinada a la economía de mercado —comprendiendo la agroindustrialización—, las unidades familiares podrán orientarse básicamente a la satisfacción de los requerimientos alimentarios.¹¹⁵

La autosustentación alimentaria que permita satisfacer las necesidades per cápita de calorías, supone duplicar, en el mediano plazo, la superficie bajo cultivo en el sector campesino. Esta expansión de tierras bajo cultivo requiere la asignación a la colonización de por lo menos 300 mil hectáreas al año.¹¹⁶

La asignación de tierra, concebida como recurso productivo que debe legarse a las generaciones futuras, remite a la cuestión ecológica, y más específicamente a la necesidad de determinar áreas de preservación ecológica obligatoria.

La complementación entre la unidad económica familiar y la multifamiliar plantea la necesidad de generar y difundir tecnologías adecuadas a ambos niveles. Esta diferenciación comporta también la necesidad de establecer formas mixtas de apropiación de la tierra, que combine la referida unidad familiar con la estructura asociativa. Asimismo, deberá transformarse el tipo de asentamiento dispersivo, aplicado actualmente.

La democratización de la asignación de tierras permitirá atender la demanda de campesinos sin tierra y la reestructuración de áreas de minifundio. Para la creación de las condiciones para una efectiva y sustancial alteración de la estructura fundiaria se definirán áreas críticas de reforma agraria, lo que permitirá afectar a la colonización de latifundios explotados irracionalmente, estableciendo como prioridad las tierras ociosas.

Las transformaciones que supone este escenario sólo serán viables con una nueva correlación de fuerzas, establecida con la conversión del campesinado en actor político, a través de mecanismos que establezcan la correspondencia entre intereses y representación política.

Dicho en otros términos: los cambios en la estructura agraria comportan un proceso de democratización, en términos de descentralización del poder del Estado y participación campesina. Se trata de la expansión de la participación en microespacios, pero además en la esfera del Estado, lo cual supone superar la fragmentación actual con la construcción de una identidad campesina, basada en un imaginario colectivo que vaya más allá de particularismos locales y reivindicaciones corporativas, y se alimente de un proceso de movilización cultural.

Conclusiones

El ejercicio precedente pone en evidencia que en los próximos cinco años la trayectoria de la economía agraria en su conjunto se caracterizará por tasas de crecimiento relativamente bajas, y el sector campesino seguirá siendo el más afectado por la crisis agraria.

El análisis favorece la asignación de tierras a los campesinos y otras medidas que fortalezcan la economía campesina. Si no se actuara en esos términos los riesgos son grandes, ya que la inacción del Estado puede acabar con la esperanza de campesinos sin tierra y minifundistas, en la vía estatal, para la solución de los problemas.

Para evitar el empobrecimiento progresivo de las capas campesinas, las políticas públicas deberán reconocer y apoyar formas asociativas de apropiación y uso de la tierra, y nuevas formas de organización de la producción.

Los escenarios contruïdos evidencian que las transformaciones socio-económicas sólo podrán concretarse con un cambio político sustancial, que altere la naturaleza misma del Estado, y en esa medida elimine el fondo prebendario, el contrabando y otras formas de corrupción.

Este cambio político supone además que los actores debiliten el autoritarismo, actores de la transición, que definan nuevas formas de ciudadanía, y puedan liderar un gobierno de transición. Mientras tanto, el embrionario sujeto popular definido sobre el eje democracia-autoritarismo, al que se aludió, podrá hacer el gasto, debilitando al régimen.

Notas

1 O'Donnel, G. *Apuntes para una teoría del Estado*, CEDES, Buenos Aires, 1977.

2 Las cifras corresponden a informes sobre colonias oficiales habilitadas en *Memorias del I.B.R.* Véase también Ramón Fogel, "Colonización y Estructura Agraria", en D. Rivarola (comp.) *Estado, campesinos y modernización agraria*, C.P.E.S., 1982.

3 En toda la década del 60, el aporte efectivo del Estado fue de 94 millones de guaraníes. Véase J. M. Frutos, "El I.B.R. y la ganadería nacional", Asociación Rural del Paraguay, 1970.

4 Así se menciona, en la colonia Akaray, el caso de un brasileño que adquiere 1.200 hectáreas. Véase CIPAE, *Formas de organización productiva campesina*, Cuadernos de Investigación, núm. 7, 1981.

5 Fogel, Ramón, 1982, ob. cit.

6 CIPAE, 1987, ob. cit.

7 Idem, véase también Hoy, 14/01/83.

8 A principios de 1988 parte de las divisas obtenidas por el algodón (637 US\$ por tonelada de libra) debía cambiarse a 320 Gs. por dólar, mientras en el mercado libre fluctuante, el dólar se cotizaba a 750 Gs. A través de este mecanismo el Estado se apropiaba de 180.000 Gs. de cada familia campesina que producía 3.000 kilos de algodón en rama. Sobre este tema hay un tratamiento detallado en el capítulo 3.

9 Véase Ramón Fogel, "Las invasiones de tierras: una respuesta campesina a la crisis", en D. Rivarola (comp.), *Los movimientos sociales en el Paraguay*, C.P.E.S., 1986.

10 Las intervenciones correspondieron, en la mayoría de los casos, a la Agrupación Especializada de la Policía de la Capital. Véase *Análisis del Mes. Anuario 1986*, BASE.

11 Véase artículo 83.

12 Véanse artículos 96 y 129.

13 Véanse artículos 4 y 30 de la Ley 854.

14 Véase artículo 158 de la Ley 854.

15 Véase *Diario Hoy*, 02/01/83.

16 Corresponde al Decreto 37.776 del 19 de setiembre de 1982, que afecta a la colonia Santa Ana. CIPAE, *Apuntes Trimestrales* 4/5, 1983.

17 La colonia Ara-Pyahú tiene 6.172 hectáreas con 410 lotes. Véase *Apuntes Trimestrales* N° 3, CIPAE, 1983.

18 Frutos, J. M., ob. cit., 1970, pág. 5.

19 Basándose en este caso, en el artículo 158 de la Ley 854.

20 *Ultima Hora*, 12/03/87.

21 Véase *Patria*, 20/09/82, *Ultima Hora*, 14/09/82, y *La Tribuna* 19/09/82.

22 Véase *Ultima Hora*, 25/06/84.

23 Véase *El Pueblo*, 3/12/86.

24 Véase *Ultima Hora*, 12/03/87, *El Pueblo*, 4/03/87.

25 Véase *El Pueblo*, 29/04/87.

26 Véase artículo 409 del Código Penal. Sobre este punto véase Juan C. Ramírez M., "¿Cometen delito de usurpación?", en *Nuestro Tiempo*, núm. 17, 1987.

27 Véase *El Pueblo*, 25/12/86.

28 Véase *Hoy*, 05/09/86.

29 Véase Ramón Fogel, ob. cit., 1986. Los líderes políticos locales, en ciertos casos, alientan las ocupaciones, para adquirir la madera de los ocupantes, y explotarla comercialmente.

30 Un caso conflictivo de ocupación fue la promovida por un candidato tradicionalista. Se trata de una reserva forestal —en Paranambú— de propiedad fiscal.

31 Véase *Hoy*, 03/08/86. La solicitada no alcara, como la ocupación ostensible, con "inaudita violencia" se corresponde con el carácter clandestino de la misma.

32 Véase *Análisis del Mes*, Anuario 1986, *Análisis del Mes*, agosto de 1986, y *Análisis del Mes*, marzo de 1987, BASE.

33 Véase discurso de campesinos de Tavapy en Facultad de Ciencias Contables, Universidad Católica, mayo de 1987, y *Nuestro Tiempo* núm. 16.

34 Véase *Análisis del Mes*, marzo de 1987, BASE y *Última Hora*, 12/03/87.

35 Incluye administración central y entidades descentralizadas.

36 Presupuesto General de la Nación, Ministerio de Hacienda, citado por Pablo Herken, "Vía Crucis Económico 1982-86", Asunción, 1986, y Memorias del I.B.R.

37 Véase artículo 59 de la Ley 904/81.

38 Ver Cuadro 1. La tasa de crecimiento de la población es del 2,5% ac según el último Censo de Población y Vivienda de 1982.

39 Ver Cuadros 1 y 2.

40 El crédito "blando" para el sector público creció de un 8,7% sobre el gasto público en 1982 a un 27,7% en 1985, en tanto que el sector privado disponía de un crédito de, aproximadamente, 3,5% en el mismo período 82-85 (3,0% en 1985), respecto al gasto privado. Ver Luis Campos y Ricardo Canese, *El sector público de la economía, Inversiones y empresas públicas*, UCA, Asunción, 1987, en prensa.

41 *Última Hora*, 01/09/86.

42 Campos, Luis y Canese, Ricardo, ob. cit., 1987.

43 Véase estudio económico de América Latina y el Caribe. Paraguay, CEPAL, Santiago, 1986. Según esta fuente el subsidio cambiario es 10 veces el crédito (respecto a la tasa de interés de la cartera mínima) en 1985.

44 3,4% del PIB. Idem.

45 Campos, Luis y Canese, Ricardo, ob. cit., 1987.

46 Idem. El sistema político prebendario vigente exige el crecimiento del número de cargos públicos a una elevada tasa, a fin de satisfacer las necesidades políticas del sistema.

47 La relación entre el crédito "blando" o subvencionado, a igual nivel de gastos, es de casi 10 a 1, a favor del sector público en 1985. Luis Campos y Ricardo Canese, ob. cit., 1987.

48 Conflicto FLOMERES —Armadores Privados, APAL— CICAL y otros.

49 Aprobada por el Parlamento hace 15 años.

50 En mayo de 1987 el dólar se cotizaba a un valor inferior al de enero de 1986, habiéndose registrado en 1986 una inflación de un 24%.

51 10,8% U\$S al contado en 1987, en forma neta, habiéndose descontado ya lo necesario para el pago de la energía de Itaipú (*Última Hora*, 09/05/87).

52 *Última Hora*, 02/05/87; se estima un ingreso neto de 6,0 U\$S/año.

53 Citas/Corposana.

54 Cuadro 1.

55 Prueba de ellos es el movimiento del Hospital de Clínicas.

56 *Boletín de Cuentas Nacionales del Banco Central*, y CEPAL, *Estudio económico de América Latina y el Caribe 1985*. Paraguay, Santiago, marzo, 1987.

57 Mayores detalles acerca de esta situación han sido elaborados en, María Victoria Heikel, *Formas de organización de la producción en unidades familiares campesinas*, PISPAL, Asunción, julio 1984, y en Tomás Palau y María Victoria Heikel, *Los campesinos, el Estado y las empresas en la frontera agrícola*, PISPAL/BASE, Asunción, 1987 (en prensa).

58 Se designa con este concepto la masa de capital proveniente de la corrupción (contrabando, evasiones, acciones fraudulentas varias) destinada a financiar la clientela política con que el Estado mantiene la lealtad de altos funcionarios del gobierno, del Partido Colorado y de las Fuerzas Armadas).

59 Con menos de 1 ha. se pasa de 4,2% al 13,8% de las familias campesinas entre 1956 y 1981, fecha de los últimos dos Censos Agropecuarios.

60 Palau, Tomás, "Transformaciones en las relaciones sociales de producción en el agro y población", en *Memorias del Congreso Latinoamericano de Población y Desarrollo*, UNAM/El Colegio de México/PISPAL, México, 1984.

61 Palau, Tomás, Heikel, María V. y Fogel, Ramón, *El cultivo del algodón y la soja en Paraguay y sus derivaciones sociales*, CEPAL, Estudios e Informes de la CEPAL N° 58, marzo, 1986.

62 BCP, *Boletín Estadístico*, varios años.

63 Saigado, Germánico, *Indagación teórica de los efectos sobre el sector agrícola de América Latina de la aplicación de políticas de ajuste como consecuencia de la crisis financiera*, CEPAL, Div. Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, diciembre 1985.

64 Esta sección se basa en una compilación hecha por Eduardo Miranda de las Circulares del Banco Central del Paraguay (BCP) referidas a la política monetaria de soporte al comercio exterior.

65 CEPAL, 1987, ob. cit.

66 Estimaciones sobre el volumen del comercio no registrado fueron suministrados por R. L. Ground, "Las cuentas nacionales del Paraguay". *Rev. Paraguaya de Sociología*, año 19, núm. 5, setiembre-diciembre 1982, 27-50, y por el FMI organismo que calculó que el contrabando representó en 1981-82-83-84 y 85 el 126%, 71%, 82%, 58% y 60% respectivamente del monto de las exportaciones registradas.

67 Errazuriz, Margarita, *Desarrollo rural y crisis por la deuda externa en la región: una primera aproximación al tema y sugerencia para tareas futuras*, CEPAL, División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, enero 1986.

68 Touraine, A. "Las pautas de acción colectiva", en *Revista paraguaya de Sociología*, Año 21, núm. 60, págs. 7-32.

69 Recuérdese, por ejemplo, que el actual Comandante del Primer Cuerpo de Ejército no podía abandonar el país hasta hace pocos años ya que la Interpol lo vinculaba al tráfico internacional de droga pesada.

70 Tema desarrollado periodísticamente por José N. Morinigo en "De la unidad granítica a la diversidad democrática", *Diario Última Hora*, 14/05/87, págs. 14-15.

71 Principalmente las exigencias de organismos financieros internacionales para seguir proveyendo crédito blando y garantizando el ingreso de un flujo mínimo de capital. Tal es el caso por ejemplo de la exigencia del cambio único, la reforma tributaria y la adecuación de las tasas internas de interés.

72 Véase entrevista a dirigente de Tavapy II, e intervención de campesinos de Tavapy II en la Facultad de Ciencias Contables y Administrativas U.C.

73 Fogel, Ramón, ob. cit. *El Pueblo*, 13/08/86, *Última Hora*, 29/04/87.

74 Véase intervención de los ocupantes de Tavapy II en asamblea de Facultad de Ciencias Contables y Administrativas U.C.

75 Idem.

76 *Última Hora*, 20/05/86.

77 *Lo Mita*, año 1, núm. 2, 1986.

78 En realidad, casi las mismas personas monopolizan la conducción de estas entidades. Tal es el caso de CIPAE, PAC, PARII y PROMURI.

79 *Análisis del Mes*, BASE, marzo 1987.

80 Ya se señaló que esta escisión refleja la carrera para ganar mayor espacio en la administración del caudal prebendario, actualmente y en el post-stronismo.

81 Entrevista a dirigente de la ocupación de Tavapy II.

82 En esa medida la demanda de desconcentrar la tenencia de la tierra aparece ligada a la ampliación de las oportunidades de empleo.

83 *Última Hora*, 20/05/86.

84 Fogel, Ramón, "Movimientos campesinos y transición democrática en el Paraguay", CLACSO/CPES, 1986. Trabajo mimeografiado.

85 *Última Hora*, 20/05/86.

86 Ilustra este comportamiento la carta abierta de los García Kolher en *Hoy*, 01/87. Un caso de colaboración ofrecida, es la de la Asociación Rural del Paraguay, que en una comunicación al Presidente del I.B.R. expresa:

"Queremos expresar nuestro apoyo al esfuerzo que el Instituto de Bienestar Rural realiza para hacer de tierra propia a auténticos campesinos, a fin de incorporarlos a la vida económica de la nación, dedicando a la producción extensiones de tierras marginadas del progreso".

Véase *Revista Rural*, núm. 35, 1985.

87 Véase carta abierta de la Central Mennonita del Paraguay de fecha 02/09/87.

88 Véase *Revista Rural* núm. 35, 1985.

89 Véase *El Diario*, 23/12/86.

90 Véase *Última Hora*, 12/09/86.

91 Véase *El Diario*, 22/05/87.

92 Véase *Hoy*, 01/06/87.

93 Véase *Última Hora*, 22/04/87.

94 Véase *Última Hora*, 05/87, entrevista a Santiago Trinidad.

95 Véase *Última Hora*, 01/06/87.

96 Faletto, Enzo, *Actitudes empresariales* (1ª versión preliminar), CEPAL, Divisiones de Desarrollo Industrial y Desarrollo Social, junio, 1986.

97 *El Diario Noticias*, 13/06/87, pág. 14.

98 *Hoy*, 12/06/87, pág. 11.

99 Zarza, Olga, *Las ocupaciones de tierra en el Paraguay*, Asunción, 1987. Trabajo mimeografiado.

100 Así, mediante los precios subsidiados, la carne vacuna europea, cotizada en mil dólares la tonelada, se vendía recientemente en el Brasil a 600 dólares la tonelada.

101 La baja en la intensidad de empleo de materias primas no constituirían un fenómeno coyuntural si consideramos que las industrias de alta tecnología tienden a reducir la utilización de materia prima.

102 Herken, Pablo y otros, *Economía 86*, CPES, Asunción, 1987.

103 De mantenerse la proporción actual de la población económicamente activa, la población rural activa llegaría a fines de siglo a 1.026.000 habitantes. Véase *Población y desarrollo social en el Paraguay*, C.D.S., 1986.

104 Es el coloradismo stronista.

105 Rama histórica del coloradismo (menos fervorosamente stronista que la militante).

106 El caso de las ligas agrarias lejos de ser una excepción muestra más bien la capacidad represiva del régimen para abortar brotes colectivos de desobediencia y desafío provenientes de cualquier sector de la sociedad civil.

107 Ground, R. L., "Las cuentas nacionales del Paraguay", *Revista Paraguaya de Sociología*, Año 19, núm. 5, págs. 27-50, datos del FMI citados en CEPAL, *Estudio económico de América Latina y el Caribe. Paraguay 1985*, Santiago, 1986.

108 Históricamente las reservas internacionales del Paraguay alcanzan un mínimo de su valor a fines de cada año, ya que el grueso de las exportaciones y del ingreso de divisas por turismo ocurre a inicios y mediados de cada año.

109 Debe afirmarse que el 40% del endeudamiento externo es con el BM y el BID, aproximadamente, y algo más del 50% con la banca estatal y privada internacional. La renegociación de esta última deuda debe pasar, en un elevado porcentaje, a ser considerada previamente por el FMI.

110 Véase *Análisis del Mes*, núm. 14, enero 1987, pág. 4.

111 Conviene siempre tener en cuenta lo ya apuntado en los comienzos de este trabajo acerca de la coexistencia, en el sistema político dominante, de una esquizofrenia entre lo normativo/enunciado y lo real/practicado, fuente inagotable de equívocos para observadores no avisados.

112 Se hace referencia acá a lo real/practicado.

113 De hecho, esta agilidad y eficacia ya pudo comprobarse con la adopción de recientes medidas políticas (retorno de Laino, no renovación del Estado de Sitio) que

resultaron altamente eficaces por el reconocimiento internacional obtenido. No obstante, estas medidas no hacen el meollo de la reproducción autocrática.

114 Estas ideas ya fueron adelantadas por Enzo Faletto en un documento en borrador, *Problemas políticos de la crisis latinoamericana*, enero 1986, sin más referencias.

115 Véase Antonio García, "El minifundio en el proceso agrario en el Paraguay", en D. Rivarola (comp.) *Estados, campesinos y modernización*, CPES, 1982.

116 En este sentido debe tenerse presente que las tierras potencialmente utilizables para la agricultura llega a 8,8 millones de hectáreas.

Innovaciones de las políticas económico-sociales en la Bolivia postdictatorial*

Horst Grebe López**

I. Introducción

El presente trabajo no pretende haber finalizado ya una faena analítico-reflexiva completa; apenas contiene ideas gruesas sobre los cambios y mutaciones de las políticas estatales en el contexto boliviano postdictatorial que se inicia en 1982. El tema es suficientemente complejo como para poder abordarlo en todas sus connotaciones en el marco de este documento.

El propósito consiste pues en trazar el curso de las modificaciones de las políticas económico-sociales a lo largo de los años críticos que van desde 1982 hasta el presente.

Por razones de contextualización será necesario, además, hacer algunas alusiones a procesos y fenómenos anteriores a este período, en la medida en que lo preparan y determinan. Se trata de establecer las dimensiones de la crisis de la sociedad boliviana, para poder disponer así de un marco de referencia que encuadre el juego de variables sobre las que operan los conflictos sociales por la distribución de ingresos económicos y por la transformación de las estructuras del poder, por un lado, así como las respuestas estatales, por otro.

Conviene tener presente que en los últimos diez años, se sucedieron varios gobiernos de naturaleza radicalmente diferente: dictaduras militares carentes de cualquier tipo de legitimidad y legalidad; gobiernos (civiles y militares) de transición, y gobiernos democrático-constitucionales. No obstante los avances y retrocesos acontecidos, es posible detectar una dinámi-

* Investigación realizada en los marcos del Proyecto PNUD-UNESCO-CLACSO, RLA 86/001, Ciencias sociales, crisis y requerimientos de nuevos paradigmas en la relación Estado/Sociedad/Economía.

** Investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), La Paz, Bolivia.

ca general de movilización democrática de masas, acompañada por otras dos tendencias generales: el agotamiento del Estado de 1952 y el colapso correlativo del patrón de acumulación minero-estatal.

También debe mencionarse que en la presente década ocurre una reducción drástica del producto global y del excedente económico, aspecto que habrá de agudizar las pugnas distributivas entre los acreedores de la deuda externa, el Estado, los sectores señorial-burgueses y las masas trabajadoras. Fruto de esta confrontación entre los grandes agrupamientos clasistas se desatará entre 1983 y 1985 un proceso hiperinflacionario de dimensiones nunca antes registradas en país latinoamericano alguno.

En el marco del desbarajuste hiperinflacionario se habrán de modificar drásticamente las posiciones relativas de los diferentes protagonistas sociales, provocando a mediados de 1985 desplazamientos significativos en cuanto a la formación del poder político, la correlación interna de fuerzas, la índole de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, así como en los componentes centrales de la ideología oficial del Estado. Es en ese marco que se pone en marcha una nueva política económica general, orientada en principio a controlar el fenómeno hiperinflacionario, pero de proyecciones mucho más amplias en los hechos, como se busca demostrar en este trabajo.

Luego se realizó un análisis preliminar sobre las experiencias verificables en cuanto a los ejes primordiales de la confrontación social, así como sobre la índole de las demandas que expresan los diferentes agentes económicos. Sobre esa base, se exploran los escenarios polares entre los que podría moverse en el futuro la gama de relaciones Estado-sociedad en Bolivia.

Son éstos los temas sobre los que versará la exposición siguiente.

II. Las diversas dimensiones de la crisis

Los grandes desequilibrios económicos y sociales que se han hecho manifiestos en Bolivia desde principios de la presente década, son la expresión de una serie de crisis de diversa índole, extensión y profundidad. En el desempeño de la economía, así como en el carácter de las luchas sociales y políticas, se entrelaza un conjunto complejo de intereses contrapuestos, determinaciones externas y factores condicionantes internos. Es pues menester deslindar en términos analíticos las diferentes áreas de impacto de cada una de las rupturas acontecidas en las articulaciones y los flujos societales, a fin de poder disponer de una imagen mínimamente ilustrativa de la severidad de problemas que viene confrontando el país.

1 Agotamiento del patrón de acumulación minero-estatal

Una primera verificación señala que en la coyuntura presente se ponen en evidencia insuficiencias del aparato económico-productivo que tienen su

origen en la propia matriz de cambios de la Revolución de 1952. (Ardaya/Grebe)

Las transformaciones socio-económicas más significativas a que dio lugar la insurrección popular de ese año tienen que ver con el reparto agrario y su correlato en la universalización del voto, por un lado, y la nacionalización de la gran minería del estaño, por el otro. Si el primero implicaba la súbita ampliación de la sociedad civil en cuanto cantidad y la perspectiva de extensión del mercado interno, la segunda traía consigo la centralización estatal de la fuente primordial de excedente. Desde principios de siglo la economía, la sociedad y la política se estructuraron en torno de la "lógica del estaño" en cuanto eje articulador de la inserción a la economía mundial y, a la vez, núcleo básico de irradiación de relaciones capitalistas. Con la nacionalización de minas, el Estado ocupará el eslabón motriz del crecimiento económico y asumirá los comandos centrales de la regulación de los procesos de reproducción de la sociedad en su conjunto. (Grebe, 1983).

No obstante la profundidad de estos cambios estructurales, el parque productivo (la base técnico-material) de la economía boliviana no fue modernizado mayormente a posteriori en términos equivalentes a la industrialización sustitutiva de otras economías latinoamericanas. Resultará entonces una constante de todo el ciclo estatal de 1952 la ausencia de vocación industrializadora puesta de manifiesto por los titulares centrales del poder político, así como por las clases empresarial-privadas.

Es cierto que la primera década posrevolucionaria se caracterizó por graves estrangulamientos externos provocados por la caída de la cotización internacional del estaño después de la guerra de Corea, hecho que limitaba las posibilidades de una inversión industrial en gran escala. El mercado interno real tampoco se expandía automáticamente por el solo hecho de la distribución de tierras.

Se comprende que el afianzamiento de un nuevo patrón de desarrollo y la consolidación correspondiente de los nuevos circuitos del excedente, suelen requerir tanto más tiempo cuanto más radicales han sido las reformas estructurales. En efecto, a la luz de estadísticas convencionales, se puede constatar que fue recién en la década del sesenta que las actividades económicas alcanzaron un ritmo promedio de crecimiento superior al 6 por ciento anual. Sin embargo, hay que hacer notar que esa dinámica era impulsada en lo fundamental por las inversiones estatales orientadas casi en su integridad a la infraestructura física y en mucho menor grado a la acumulación productiva; salvo el caso de las fundiciones de estaño que se instalaban en la segunda mitad de la década.

También jugó un rol importante el mejoramiento en las cotizaciones internacionales de los minerales. Sin embargo, quedaron prácticamente ausentes fenómenos de transformación masiva del perfil industrial interno, que dieran lugar a la conformación de ejes alternativos de articulación de los circuitos económico-productivos, por una parte, y a transformaciones progresivas en la naturaleza de la inserción externa, por otra.

En las dos décadas siguientes a 1952, la minería estatal proporcionó los recursos para la inversión pública en el oriente del país, para la capitali-

zación de la empresa fiscal de hidrocarburos (YPFB) y para la preservación de los elevados niveles de consumo importado de las capas media y altas de la población. Aunque resulta difícil cuantificar la magnitud del trasiego de recursos operado en ese tiempo desde la Corporación Minera de Bolivia hacia el resto de esferas económicas, la mayor parte de los estudios coinciden en que se trató de volúmenes verdaderamente importantes.

Sin haberse beneficiado en lo mínimo el sector estatal productor de minerales con inversiones de modernización en sus técnicas productivas, reorganización de sus procedimientos de beneficio del mineral, así como de prospección y explotación de nuevos yacimientos, resultaba lógico el agotamiento paulatino de su aptitud motriz general (provisión de excedente y de divisas), hecho que se hizo patente hacia fines de la década del sesenta.

La erosión del excedente minero-estatal y el debilitamiento consiguientes en el resto de actividades económicas alcanzaron dimensiones significativas en los últimos años del decenio de los sesenta. Es en ese contexto que se debe ubicar una primera propuesta estatal de reorganización global de la economía, expresada en la Estrategia Socio-Económica de Desarrollo Nacional 1971-1991, elaborada durante los gobiernos de Torres y Ovando (1969-1971), luego de haber derrotado una huelga general de mineros a mediados de ese año.

Jugó un papel significativo la ejecución del contrato de venta de gas natural a la Argentina, incorporando un nuevo rubro de exportaciones a la gama del comercio exterior.

Mientras que las exportaciones agroindustriales fueron tan efímeras como breve fue el plazo de las elevadas cotizaciones internacionales, en cambio la venta de gas natural a la Argentina devino el único cambio importante en la inserción comercial externa del país en las últimas décadas, elevando su participación en la generación de divisas hasta constituirse en el primer producto de exportación.

También en esos años se intenta forzar exportaciones de petróleo crudo, agotando, a poco andar el tiempo, las reservas hasta niveles críticos, debiendo suspenderse más adelante este tipo de exportaciones.

En segundo lugar, la permisividad financiera internacional que se abre en esos años, facilita la contratación de endeudamiento externo en proporciones nunca antes conocidas en el país. Una parte del primer endeudamiento bancario contratado (1971-1974) será destinado a la cancelación anticipada de las indemnizaciones por concepto de la nacionalización de la Gulf Oil, iniciando de esta manera lo que se convertirá en el futuro en la tónica general del uso del financiamiento externo: despilfarro en actividades improductivas o de muy larga maduración, incapaces siquiera de generar condiciones mínimas para el repago de la deuda contraída. (CEPAL, 1983; Ugarteche).

Un tercer aspecto está vinculado con las consecuencias económicas de la represión sindical y política. La clase obrera y las masas populares —en particular las del área occidental— resultan sistemáticamente marginadas de los recursos e ingresos, con lo cual se acentúa aún más la pauta regresiva de distribución del ingreso, no obstante los márgenes de holgura financiera en que se movía el país, además de un cierto crecimiento general en las actividades productivas. (Véase el cuadro 1).

Cuadro 1
Tasas de crecimiento
(en porcentajes)

	1970-1976	1976-1980	1980-1985	Índice 1985 (1970=100)
Población	2,8	2,8	2,8	151
PIB	5,9	2,5	-2,4	138
Agropecuaria	5,5	1,4	1,0	153
Minería	2,5	-3,4	-11,6	55
Extracción petrolera	17,7	-10,0	0,5	179
Industria manufacturera	7,0	3,9	-9,8	104
Construcción	5,7	-0,1	-4,5	110
Consumo público	9,6	2,7	0,3	196
Consumo privado	4,6	5,7	-1,4	152
Inversión bruta fija	8,6	-4,8	-5,6	101
Export. bienes y servicios	6,2	-4,0	0,0	122
Bienes fob (US\$ corr.)	19,4	13,9	-7,9	323
Import. bienes y servicios	5,5	-0,3	1,1	144
Bienes cif (US\$ corr.)	21,9	9,0	-4,1	376
Deuda externa pública	13,4	19,4	7,8	629
Poder de compra ¹	4,2	8,4	4,9	225

Fuente: Elaboración propia a partir de cifras del Banco Central de Bolivia.

¹ Deflactado por el índice de precios al por mayor de los Estados Unidos.

Como se ha hecho notar en estudios anteriores (Grebe, 1984), la aparición de graves problemas en el funcionamiento de la economía se inicia en realidad en el año 1976, es decir justo en el momento en que la dictadura banzerista parecía haber alcanzado el apogeo de su poder, después de 1971.

Sin embargo, la derrota del gobierno popular del general Torres y el viraje político siguiente dará lugar al sofocamiento temporal de la crisis estructural, gestada en función del confinamiento primario-exportador en que se mantuvo la economía boliviana después de abril de 1952.

2 Ineficiente conducción de la política económica en el auge cíclico

De 1976 en adelante se reduce notablemente el ritmo de crecimiento de la producción, con disminuciones particularmente significativas en los rubros de la extracción de petróleo y la minería. Nótese sin embargo que estas dificultades que emergían en las esfera productiva no se hacían todavía fácilmente perceptibles —y el poder de la época no tenía interés en hacerlas visibles—, puesto que los precios internacionales de los productos de exportación continuaban en alza, ocultando las caídas que se operaban en la producción.

Por otra parte, también las actividades de la construcción, que habían mostrado ritmos elevados de actividad en el período anterior, empiezan a decaer sistemáticamente, debido a la modificación en la situación general de la economía.

También es notoria la reducción en la dinámica de la producción agropecuaria, que en los años precedentes se había expandido con cierto vigor, como consecuencia de la ampliación de la frontera agrícola en la zona oriental.

3 Modificación en las pautas de inserción externa

Como consecuencia de las dificultades económico-productivas en el sector minero y de la imposibilidad de sostener sobre bases sólidas la expansión de la producción agroindustrial orientada hacia el mercado externo, a lo largo de la década pasada se opera un cambio esencial en el esquema de relacionamiento externo de la economía boliviana, asunto que habrá de acarrear diversas consecuencias en las pautas de circulación interna de los flujos económicos.

Llama la atención, en primer término, la reducción notoria de la centralidad del sector minero-metalúrgico en cuanto fuente de abastecimiento de divisas (véase el cuadro 2), lo cual implica a su vez un desplazamiento en la ponderación de los principales mercados de exportación. En efecto, la vinculación tradicional con las economías industrializadas cede paso a un tipo de relacionamiento externo fincado primordialmente en flujos económico-financieros con los países vecinos de América Latina, en particular Argentina y Brasil (véase el cuadro 3).

Por otro lado, las relaciones financieras sobrepasan en importancia a los flujos comerciales. Se reduce, en efecto, la incidencia del comercio exterior respecto de la generación de divisas, puesto que es sustituido por el financiamiento que proveen diversas fuentes crediticias externas. Como contrapartida de ello, aumentan a su vez los flujos de uso de divisas para cubrir el servicio de la deuda externa. (Véase el cuadro 4)

Cuadro 2
Exportaciones de principales productos

(valores fob en millones de dólares)

	1970	1973	1980	1982	1984
Gas natural	—	18	222	394	381
Estaño	102	131	388	278	249
Zinc	14	26	41	38	37
Plata	11	13	118	3	21
Antimonio	31	17	24	14	21
Wolfram	18	11	47	34	19
Petróleo y derivados	10	49	23	4	8
Café	3	5	21	16	6
Azúcar	1	10	48	9	6
Maderas	2	7	32	15	6
Cobre	13	13	3	3	2
Plomo	8	9	15	7	1
Otros	13	24	55	50	25
Total	226	333	1037	899	782

Fuente: Junta del Acuerdo de Cartagena.

Cuadro 3
Estructura del comercio exterior
por principales países
(en porcentajes)

	1970	1975	1980	1985
Importaciones	100,0	100,0	100,0	100,0
Argentina	10,6	12,9	10,6	15,0
Brasil	2,3	10,6	11,4	21,0
Perú	1,2	1,9	3,9	0,5
Chile	1,4	2,4	3,7	5,0
Estados Unidos	33,9	26,9	25,6	22,0
Alemania Federal	10,7	8,7	9,3	7,2
Inglaterra	5,0	2,6	6,0	2,0
Francia	2,2	1,2	1,3	1,8
Japón	12,3	15,1	9,3	7,0
Otros países	20,4	17,7	18,9	18,5
Exportaciones	100,0	100,0	100,0	100,0
Argentina	5,1	26,3	23,7	55,9
Brasil	0,5	3,5	3,5	0,7
Perú	2,2	1,4	3,1	1,9
Chile	0,5	1,1	4,5	1,6
Estados Unidos	34,8	30,4	25,7	13,5
Alemania Federal	2,4	3,4	5,3	5,0
Inglaterra	38,1	10,4	6,9	8,9
Francia	0,1	0,5	4,3	1,2
Japón	9,6	3,5	0,9	0,4
Otros países	6,7	19,5	22,1	10,9

Fuente: Elaboración propia a partir de cifras del Banco Central de Bolivia.

Cuadro 4
Incidencia del comercio exterior
en la balanza de pagos
(en porcentajes)

	1970	1974	1980	1982	1983
Exportaciones fob					
Total de ingresos	52,6	70,0	66,6	60,6	50,0
Importaciones cif					
Total de egresos	45,5	53,1	38,1	31,4	26,7

Fuente: Junta del Acuerdo de Cartagena.

La abundancia relativa de recursos externos no se tradujo en un esfuerzo equivalente de creación de capacidad productiva y ampliación del empleo generador de ingresos reales. La efímera bonanza financiera externa facilitó, en cambio, la ampliación desmesurada de las importaciones de bienes de consumo, especialmente en lo que se refiere a las manufacturas de consumo duradero. (Véase el cuadro 5).

Esta dinámica del comercio exterior es a su turno expresiva de la presencia de una fuerte propensión consumista-importadora en los sectores sociales que detentan en última instancia el excedente disponible, dando lugar a la *agudización de la contradicción entre el perfil productivo interno y la composición del consumo de la sociedad*.

La ampliación de la vocación consumista de los estratos de ingreso superior fue alentada además por la presión que ejercen las empresas comerciales importadoras, que expanden notoriamente sus inversiones e instalaciones en el período, bajo el estímulo que reciben del sistema financiero.

Por otra parte, el desplazamiento en la índole de las relaciones externas trae apareado también el trasiego regional en cuanto a los polos básicos de la dinámica económica. En efecto, el origen regional de las exportaciones se desplaza de manera ostensible hacia la zona oriental en desmedro de la primacía tradicional del eje minero-occidental, que fue a su turno el fundamento del *Estado centralista* que caracterizó al país desde inicios de siglo.

La redistribución del poder regional de negociación y los diferentes mecanismos de presión que pueden movilizar las distintas regiones se traducirán también a su turno en demandas crecientes por descentralización.

político-administrativa y modificaciones en el régimen de asignación de recursos presupuestarios (corrientes y de inversión) en términos regionales.

A la polaridad socio-política tradicional de Bolivia después de 1952, *Estado-clase obrera*, se le añade ahora otro eje, *Estado central-regiones*, el cual introduce un nuevo tipo de demandas y conflictos a la gestión estatal en los períodos siguientes. (Calderón/Laserna).

Cuadro 5
Composición de las importaciones según
uso o destino económico

(en porcentajes)

	1970	1975	1980	1985
Bienes de consumo	20,2	18,3	19,6	24,0
no duradero	14,1	10,6	10,2	9,5
duradero	6,1	7,7	9,4	14,5
Materias primas	37,7	34,8	27,8	33,0
Bienes de capital	41,6	46,8	52,1	42,0
Material de constr.	5,5	7,5	7,0	6,0
Maquinaria y equipo	18,6	20,1	30,0	22,5
Equipo de transporte	17,5	19,2	15,1	13,5
Diversos	0,5	0,1	0,5	1,0
Total	100	100	100	100
Total (millones de dólares)	159,2	574,6	678,4	551,9

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Banco Central de Bolivia

4 Estrangulamiento financiero por exceso de endeudamiento

Como se ha podido observar, una de las dimensiones más graves de la coyuntura crítica presente está asociada con la magnitud y el tipo de endeudamiento externo contratado durante la década pasada.

Varios estudios (CEPAL, 1983; Ugarteche; J. A. Morales, entre otros) han hecho notar que el endeudamiento externo en Bolivia ha tenido características singulares, que se la puede resumir de la siguiente manera:

Primero: el tipo de asignación que se dio al crédito externo durante el período 1971 a 1975 preparó las condiciones de una espiral posterior de endeudamiento. En efecto, la deuda contratada en los primeros años de la administración banzerista fue aplicada primordialmente para el financiamiento de actividades no productivas. Nótese que entre 1971 y 1975 el 35% de la deuda pública —proveniente casi exclusivamente de los bancos privados internacionales— se destinó al gobierno general. (Véase el cuadro 6).

El gobierno de la época recurrió a esa fuente para solventar una desproporcionada expansión del empleo público. En efecto, el incremento del empleo en los ministerios fue de 51 por ciento entre 1971 y 1976, y de 28 por ciento entre 1976 y 1982, totalizando un crecimiento de 92 por ciento entre 1971 y 1982. Las corporaciones de desarrollo y otras reparticiones públicas no productivas muestran un comportamiento parecido, alcanzando un incremento global de 89 por ciento el empleo proporcionado por ellas en los once años considerados. Distinto es el caso de las empresas estatales productivas, que —en el mismo lapso— sólo ampliaron su planilla en 33 por ciento. (Müller y Machicado, 1986).

Resulta natural que al recurrir al financiamiento bancario privado para cubrir el déficit fiscal originado en el engrosamiento (clientelista) de la burocracia estatal, muy pronto el servicio de la deuda reclama nuevo endeudamiento para su servicio. Así, entre 1976 y 1978, el gobierno general amplía sus necesidades de crédito externo, el mismo que será contratado de nueva cuenta con la banca internacional, con el consiguiente incremento en la participación de este tipo de fuentes en la deuda total. (Véase de nuevo el cuadro 6).

Segundo: sólo una pequeña proporción de la deuda externa se destinó al apoyo directo de actividades productivas, incluso en lo que respecta a los créditos provenientes de fuentes multilaterales. En lo que atañe al destino de la deuda contratada con la banca privada internacional se observa un marcado predominio del financiamiento a YPFB (27 por ciento) y al soporte del gasto estatal corriente (32 por ciento).

Por consiguiente, la pésima asignación del financiamiento externo durante la gestión 1971-1978, demuestra claramente la responsabilidad que le atañe al gobierno de esa época en cuanto a la preparación de la crisis que sobrevendrá más adelante. (Véase el cuadro 7).

Tercero: en lugar de complementar el ahorro interno, la deuda externa lo sustituyó, de suerte que por esa vía se facilitó la fuga de capitales, puesto que se financió inversión pública con recursos externos en mayor proporción de lo que eran las relaciones ahorro-inversión de la economía como conjunto. (F. Machicado, J. A. Morales).

Cuadro 6
Estructura de la deuda pública desembolsada,
de mediano y largo plazo 1971 - 1981
 (en millones de dólares y porcentajes)

	1971 - 1975		1976 - 1978		1979 - 1981	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Total	588,5	100	1.120,2	100	1.148,7	100
Por tipo de acreedor						
Fuentes multilaterales	141,5	24	203,9	18	357,2	31
Fuentes bilaterales	130,3	22	224,0	20	380,2	33
Bancos comerciales	215,8	37	588,6	52	338,9	30
Otros	101,9	17	108,7	10	72,4	6
Por tipo de deudor						
Gobierno general	207,5	35	502,2	45	672,3	59
Empresas públicas	297,5	51	484,8	43	383,0	29
Banca especializada	55,5	9	83,4	8	113,1	10
Otros	29,0	5	49,8	4	30,3	2

Fuente: Juan Antonio Morales.

Cuadro 7
Utilización de la deuda externa pública,
por actividad económica y acreedor

(en porcentajes)

	Multilaterales	Bilaterales	Privados	Total
Actividades				
Productivas	44,3	17,8	53,0	30,6
Agropecuaria	10,6	6,5	1,3	7,6
Minería	6,3	4,6	10,1	5,8
Hidrocarburos	25,0	1,2	26,6	12,5
Industria	2,4	5,5	15,0	5,7
Servicios básicos	34,0	30,1	6,7	25,8
Electricidad, agua	13,4	1,3	—	4,8
Transportes, etc.	20,6	28,8	6,7	21,0
Otros servicios	20,1	24,3	8,4	19,1
Gobierno	18,0	8,5	—	9,6
Importaciones	0,7	15,0	4,7	8,0
Vivienda	1,4	0,8	0,3	0,9
Hoteles	—	—	3,4	0,6
Varios	1,7	27,8	31,6	24,5
Libre disponibilidad	—	13,9	31,5	11,6
Refinanciaciones	—	12,9	—	6,1
Educación	1,7	1,0	0,1	1,0
Bonos	—	—	—	1,4
Reservada	—	—	—	4,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Terán/Rivas.

No cabe duda de que en esta materia también les corresponde su cuota de responsabilidad a los organismos financieros multilaterales (BID y Banco Mundial, en lo fundamental), cuyas políticas crediticias influyeron notablemente en la política económica general y en el endeudamiento excesivo del país a partir de proyectos sobredimensionados y desconectados entre sí.

Cuarto: la expansión de los aparatos del Estado fue financiada con deuda externa, habiéndose omitido la necesaria reforma del sistema tributario en términos de racionalizar el sistema impositivo, gravar equitativamente a los perceptores de ingreso y centralizar estatalmente una parte del excedente para cubrir las funciones propias del Estado. El abandono de esa tarea se explica por la naturaleza social y el enfoque de políticas de un régimen que buscaba primordialmente trasegar recursos del área estatal a los circuitos privados privilegiados.

5 Terciarización prematura y ampliación de la vocación especulativa en los agentes privados

Como consecuencia de la ampliación notable del flujo de recursos externos reseñado anteriormente, se operan a su vez diversos fenómenos que modifican las pautas de conducta de los agentes económicos privados, así como la relación entre los diferentes sectores de actividad económica.

Se acelera el crecimiento del sector terciario en sus diversos componentes (burocracia estatal, comercio importador y sistema financiero). No obstante la notoria expansión cuantitativa del sistema financiero, se ha mencionado más arriba que éste no mostró aptitudes para captar adecuadamente los recursos disponibles internamente, con miras a canalizarlos hacia la inversión productiva pública y privada. Esta insuficiencia alentó a su turno los fenómenos de sobreendeudamiento del sector público.

Por otro lado, se desatiende la formación de cuadros públicos con genuina vocación de servicio a los intereses generales del país, puesto que se generaliza la idea de que el Estado es una palanca más de enriquecimiento privado. La facilidad del acceso a los créditos externos y las prebendas que se derivan de su contratación (impuesta en muchos casos por los propios bancos privados) acentúan la desmoralización y corrupción en el aparato estatal, una de cuyas consecuencias consiste en la enorme mora que caracteriza a la banca estatal.

Por otra parte, con la permisividad del acceso al crédito para los estratos más acomodados de la población, se amplía exponencialmente la vocación de consumo importado en esos grupos sociales y se propagan a su vez efectos de demostración sobre las capas medias.

Hay que recordar además que se "dolariza" la economía como consecuencia de la política monetaria que —con el propósito de atraer capitales externos de corto plazo— permite al sistema bancario la apertura de depósitos en divisas con tasas de interés que no guardan correspondencia con los rendimientos de las inversiones productivas.

El conjunto de estos circuitos y mecanismos de circulación privilegiada de los excedentes financieros trae necesariamente consigo la acentuación de las diferencias en la situación de las distintas clases y grupos sociales, profundizando las brechas de ingreso y las diferencias en el acceso a los satisfactores económicos. De esta manera, el proceso de "modernización" involucra exclusivamente a una reducida capa social que muy rápidamente reconstituye pruritos oligárquico-señoriales en sus hábitos de consumo importado y en la indolencia de su vocación de acumulación productiva.

Este tipo de propensiones profundamente arraigadas al gasto señorial en lugar de la inversión reproductiva son uno de los argumentos más sólidos en contra de los modelos de privatización de la lógica económica en Bolivia. Las evidencias son contundentes: *en este país el excedente en manos privadas no se ha traducido jamás en un genuino proyecto nacional de desarrollo.* Parece demostrado que el apetito por el excedente (que es evidente) no trae apareada automáticamente una vocación de acumulación productiva y modernización concomitante de la base técnico-material de la economía.

El Estado, por su parte, sólo esporádicamente mostró un grado tal de autonomía relativa que le permitiera orientar sus acciones y políticas a la compensación de estas insuficiencias de la clase dominante.

6 Desequilibrios y carencias en la base técnico-material

La acción simultánea del conjunto de condicionamientos reseñados anteriormente determina una situación estructural a principios de la presente década, caracterizada por:

- obsolescencia de la planta productiva en la minería nacionalizada, lo que trae consigo la imposibilidad de expandir los volúmenes de producción cuando la demanda internacional aumenta de manera dinámica, pero asimismo dificultades para elevar la productividad cuando se contrae el mercado internacional y se deterioran las cotizaciones de los minerales;

- insuficiente abastecimiento de materia prima a las empresas de transformación que se establecieron en la década del setenta. Las plantas (primordialmente estatales) de fundición de estaño, plomo-plata, aceite, cemento, leche y de refinación de petróleo, no fueron complementadas con inversiones que garantizaran la provisión correlativa de insumos primarios, además de que sus parámetros de rentabilidad se establecieron en el contexto de una situación financiera y comercial externa (términos crediticios, por un lado, y términos del intercambio, por otro) que se ha modificado radicalmente a partir del inicio de la presente década;

- debilitamiento del eje agroindustrial en el oriente, como consecuencia del deterioro de las cotizaciones internacionales de los productos que lo sustentaban, de la depredación de tierras y de la elevación de costos de operación, con la consiguiente caída de la tasa de ganancia, y

- extrema vulnerabilidad del sector industrial manufacturero, como resultado de su considerable dependencia respecto de insumos importados;

virtual ausencia de eslabonamientos entre ramas e industrias; composición inconveniente del capital, caracterizada por una baja participación de inversión propia de la burguesía industrial y una proporción considerable de recursos crediticios suministrados por el sistema bancario interno y/o por el crédito externo.

Son estas características estructurales las que constituyen el marco de recepción de los impactos coyunturales que se desencadenan desde principios de la presente década. En este orden de cosas, habrá que mencionar fenómenos como los siguientes: drástica reducción del flujo de recursos financieros con aglomeración de pagos por servicio de la deuda a partir de 1981; caída en los precios de las exportaciones y, por último, aguda inestabilidad en el cuadro político entre 1978 y 1982, período en el cual, a la par que se desmoronan los cimientos del ciclo dictatorial, se produce también la movilización general de masas en torno de objetivos democráticos.

Una derivación lógica de todo esto consistió en la reducción drástica de la inversión privada y pública, acompañada además de una fuga masiva de capitales al exterior, con el consiguiente afloramiento de tendencias recesivas en la producción y presiones inflacionarias en el ámbito de los precios. En ese contexto, entre 1978 y 1982 la inversión global cae en más de 45 por ciento (Müller y Machicado, 1987c), mientras que el desempleo en sus diversas manifestaciones se incrementa de una manera alarmante.

Como consecuencia de una conducción errada de la política económica y de una manifiesta falta de vocación desarrollista de la clase dominante, parece evidente que Bolivia perdió en la década pasada una oportunidad irrecuperable de sentar las bases de un proceso de modernización económico-productiva a partir de cierta holgura financiera y en un marco de relaciones externas que pudieron ser aprovechadas favorablemente.

III. Dos enfoques para encarar la crisis

1 Algunas cuestiones teóricas previas

Los análisis convencionales sobre el desempeño reciente de las economías latinoamericanas, sobre las "políticas de ajuste" o incluso sobre las conductas de los agentes económicos básicos, suelen partir de ciertas hipótesis o enfoques metodológicos generales que, además de otros problemas, implican una fuerte dosis reduccionista en términos de las estructuras sociales, sus mecanismos de funcionamiento, los móviles de las políticas estatales y los códigos de racionalidad de los agentes. Por esta vía se diluyen necesariamente las diferencias específicas entre las diversas formaciones sociales latinoamericanas, así como entre las coyunturas que atraviesan éstas.

Una aproximación analítica de esa índole ocultaría por completo los cambios profundos operados en la situación boliviana en el corto tiempo que corre desde 1982 hasta la fecha. Conviene por eso anticipar algunas consideraciones de tipo teórico-metodológico que enmarcan la exposición siguiente.

En este trabajo se parte de una percepción diferenciada respecto de los factores que determinan en su desenlace práctico el desempeño del sistema económico de países subordinados y dependientes, como es el caso de Bolivia. De hecho, se postula que no existen indicadores sintéticos que permitan formular juicios definitivos y homogéneos sobre las realizaciones del aparato productivo, el reparto social de beneficios y costos, así como la realización de valores intangibles (simbólicos se han llamado en cierta literatura) como los de la autodeterminación nacional, la soberanía o la vigencia de las libertades democráticas.

Sin caer en falsos particularismos, parece necesario considerar las diversas coyunturas nacionales dentro de sus propios marcos de referencia.

Por lo pronto, ninguna política económica puede perseguir sistemáticamente objetivos que contradigan los condicionamientos estructurales del régimen socio-económico y la naturaleza del sistema socio-político que le sirve de soporte. En este sentido, la política económica no puede cancelar la acción de las leyes económicas objetivas, aunque sí puede encauzar su operatoria. De aquí resulta que los márgenes de disponibilidad y los perímetros de eficacia puedan ser más o menos dilatados en función de ciertos elementos que deberían ser explicitados en cada caso.

En trabajos anteriores he cuestionado la existencia en Bolivia de una sola racionalidad común a todos los agentes y sujetos económicos. (Grebe, 1983). De esta hipótesis se derivaban en su oportunidad las dificultades de una gestión estatal que presupusiera la eficacia *per se* de las políticas macroeconómicas. Para los fines de la presente exposición se reitera ese tipo de aproximación, complementándola con algunas consideraciones adicionales.

Conviene recapitular el juego de factores primordiales del desempeño económico; se trata de aquellas determinaciones generales que influyen sobre los resultados macroeconómicos de la trayectoria y dinámica del sistema socio-económico en una coyuntura específica. En este orden de cosas, hay que mencionar en primer lugar a la propia *política económica*, entendida como el conjunto de acciones y medidas estatales que regulan el circuito del excedente y las pautas de distribución entre éste y el producto necesario.

En segundo lugar se alude a la *interacción de las conductas reales de los agentes económicos*, cuya praxis se rige por un juego complejo de determinaciones, que en parte se recoge dentro del concepto de expectativas. Habrá que señalar, por último, la influencia específica que ejerce el *carácter de la coyuntura* en cuanto tal, cuya fisonomía particular resulta de la articulación entre factores externos (la situación general del escenario internacional en sus múltiples niveles de articulación) e internos (la fase del patrón de acumulación interno).

Nótese que este tipo de aproximación difiere de la que localiza la causa primordial de los desajustes en el ámbito de los relacionamientos externos, que por supuesto juegan un papel importante, aunque lo esencial sea siempre la manera en que se reciben las determinaciones externas.

Sale de suyo que los resultados y desenlaces que se producen final-

mente como consecuencia de la interacción de estos factores no responden a la intencionalidad deliberada de ninguna de las fuerzas sociales básicas. De acá se deriva que la brecha entre los propósitos y los logros puede adquirir magnitudes verdaderamente significativas, algo que se ilustrará más adelante con la descripción de las dos fases de la administración de la crisis en el caso boliviano.

Por lo demás, parece útil discriminar algunos factores constitutivos de la política económica en cuanto tal.

Primero: la forma que adopta la intervención estatal en la regulación de los agregados macroeconómicos responde siempre de manera simultánea a una *constelación específica del poder* y a una determinada *concepción teórica global*, aún en los casos en que podría percibirse una fuerte dosis de eclecticismo. La mezcla de componentes expresamente ideológicos y de conceptualizaciones aparentemente técnicas puede ser muy variada, pero ella se expresa siempre a la postre en una determinada "lectura" de la circunstancia económica desde el Estado. Es obvio que la eficacia de la regulación estatal será tanto mayor cuando más ajustada sea la recepción en el Estado de las determinaciones de base.

Segundo: la experiencia boliviana demuestra que no dejan de jugar un papel significativo los *operadores* de la gestión económica, cuya impronta personal puede introducir sesgos marcados en términos de la eficacia propiamente administrativa de la concepción de política económica, por un lado, y de los intereses económicos y políticos que expresa el Estado, por otro.

Tercero: el *aparato estatal* conformado por instituciones y por la burocracia administrativa tiene un rol altamente significativo en cuanto a los perímetros dentro de los cuales se puede instrumentar la gestión estatal. A veces las instituciones del Estado y la burocracia pueden provocar rigideces y bloqueos que impiden en la práctica la viabilidad del ejercicio de las decisiones del poder central. Cabe recordar en esta oportunidad, el engrosamiento cuantitativo del sector público al que se hizo referencia en páginas anteriores.

Cuarto: es de singular importancia la naturaleza de las articulaciones y el tipo de mediaciones entre los aparatos del Estado y los diferentes agrupamientos o bloques de la sociedad civil. Es en este rubro donde se verifica la eficacia de la política y el ejercicio de la hegemonía, puesto que es acá donde se establece si la voluntad del poder se realiza por consenso, por imposición o no se realiza de manera alguna.

Dentro de este orden de cosas, cabe apuntar también al Estado como protagonista, cuya eficacia operativa está vinculada precisamente con la condición de que él mismo se incorpore como un agente más en el proceso global de producción y reproducción. En esta medida, interesa el análisis de dos dimensiones de la actividad estatal:

— su acción como regulador general, donde se inscriben todas las medidas que buscan afectar de manera indirecta las conductas de los agentes económicos privados. Se trata, por regla general, de la administración de parámetros básicos como el tipo de cambio, la tasa de interés, los salarios mínimos, etc.;

— su acción como agente productor directo a través de las empresas públicas. Es en este ámbito que el Estado puede operar como competidor de los capitales privados por las esferas de generación de excedente. Con todo, la naturaleza y funcionalidad real del sector estatal productivo sólo puede ser determinada a partir de su contexto general de inserción.

Vamos a ver más adelante la forma en que se modifican ambas dimensiones en las dos fases de la coyuntura boliviana postdictatorial.

Por otro lado, la interacción entre los diferentes agentes socio-económicos se conforma a partir de una serie de elementos que tipifican de manera general la índole de los conflictos sociales.

Entre esos elementos cabe mencionar en primer término a los rasgos tradicionales (o carga ideológica) que determinan las conductas genéricas de los agentes básicos (el propio Estado, los empresarios privados, los obreros y los campesinos, entre otros). Es necesario indicar que en Bolivia no existen todavía estudios e investigaciones empíricas equivalentes para este tipo de problemas y con referencia a cada uno de los agrupamientos mencionados. Se ha avanzado considerablemente en el estudio de las conductas del movimiento campesino (Albó, Hurtado y Rivera para mencionar los más importantes) y últimamente se dispone asimismo de trabajos preliminares sobre el movimiento obrero y el sindicalismo en general. (Zavaleta, 1983, Calla y varios trabajos de Lazarte, entre otros). También hay que mencionar la existencia de importantes avances en cuanto a la problemática de los comités cívicos y los movimientos regionales en general (Calderón/Laserna), pero siguen faltando trabajos comprensivos sobre los empresarios privados, la burocracia estatal, las capas medias y otros grupos sociales importantes.

A la luz de los conceptos analíticos esbozados anteriormente, cabe abordar ahora la descripción de las dos maneras de encarar la crisis que se han dado en Bolivia en los últimos años; la primera se refiere a la administración de Siles Zuazo entre octubre de 1982 y agosto de 1985. La otra alude a la presente administración de Paz Estenssoro, iniciada en agosto de 1985.

En esta ocasión se busca describir, primero, en trazos gruesos, la trayectoria de una experiencia prácticamente inédita en América Latina, por la espectacularidad de los resultados en términos de estampida de precios, desorganización del sistema económico-productivo, modificación de los parámetros fundamentales de la estructura económico-social y del sistema ideológico-político.

Luego se abordará el análisis de otra experiencia inédita: el sofocamiento abrupto de la hiperinflación a partir de fines de 1985, dentro de un proyecto de relanzamiento global del capitalismo en Bolivia sobre nuevas bases.

2 El gradualismo con participación

Nada se puede entender de lo ocurrido en Bolivia desde octubre de 1982 si no se lo contextualiza dentro del *movimiento general hacia la*

democratización política, proceso que tiene un impulso importante a partir de 1978, cuando se inicia la disolución del autoritarismo militar, expresivo a su turno de la crisis del Estado de 1952. (Zavaleta, 1984b).

De 1978 a 1982 se sustituyen en rápida sucesión varios tipos de gobierno civil y militar, ninguno de los cuales contará con condiciones suficientes para encarar las tareas económicas y políticas que demandaba la grave situación nacional en todas sus instancias de funcionamiento. Tres procesos electorales (1978, 1979 y 1980) dan cuenta de la precariedad del sistema político, aspecto que se agudizaba por el despliegue de una crisis global, cuyos rasgos más salientes ya han sido reseñados más arriba.

En el curso de esos años se configura sin embargo la alianza política de la UDP, donde concurren los torrentes más importantes del nacionalismo revolucionario y del marxismo en Bolivia (el MNRI de Siles Zuazo, como desprendimiento izquierdista del viejo tronco del MNR; el MIR, en cuanto expresión generacional y nexa con la socialdemocracia internacional, y el Partido Comunista, con su representación obrera, además de otras fuerzas políticas menores).

Se supone que las bases programáticas de la coalición de partidos de la UDP estaban recogidas en líneas generales en el programa de la UDP, el cual, retomaba en gran medida los ejes centrales del nacionalismo revolucionario (autonomía externa, fortalecimiento del sector estatal, protección de los ingresos de los sectores populares, neutralización de los intereses empresarial-privados en la política económica, entre otros) que era como buscar un relanzamiento de la vertiente programática popular contenida en el Estado de 1952, aunque en un contexto nacional e internacional completamente diferente.

Bien vistas las cosas, esos postulados constituían más una convocatoria electoral general que un genuino programa detallado de acciones de gobierno. Con todo, se trataba de un discurso que interpelaba a un vasto espectro de fuerzas sociales, que se expresaron favorablemente por esa propuesta a lo largo de las tres contiendas electorales mencionadas anteriormente. Es cierto sin embargo que no todas ellas expresaban la misma calidad política, como ha sido destacado en su oportunidad por Zavaleta (1984b).

Como quiera que sea, había una distancia considerable entre esas formulaciones genéricas —elaboradas a principios de 1980— y las condiciones vigentes en octubre de 1982. No sólo porque se habían modificado negativamente todos los indicadores de la situación económica y financiera del país, sino porque entre medio se dio la dictadura de García Meza, que introdujo una serie de nuevos elementos corrosivos en las relaciones recíprocas de las diferentes instancias de la formación social, particularmente en lo que hace a la ampliación de la presencia del narcotráfico en las esferas económicas, sociales y político-estatales.

Además, una cosa era acceder al ejercicio de gobierno con la legitimidad de una victoria electoral en 1980 y otra muy diferente aceptar un mandato pactado y condicionado por una correlación muy diferente de factores nacionales e internacionales.

Lo que se denominó la "salida a través del Congreso de 1980" (de composición mayoritariamente opositora a la UDP) constituía una camisa de fuerza que el gobierno de Siles Zuazo nunca estuvo en condiciones ni manifestó la voluntad de romper. Un factor importante en este sentido es el hecho de que los empresarios privados se atribuyeron sistemáticamente la autoría de esta solución política (CEPB, 1985b) y buscaron deslegitimar el tipo de medidas que ponía en práctica la administración de Siles Zuazo, restando así cualquier validez al hecho de que en la realidad de los hechos fueron las huelgas obreras de mediados de 1982 las que provocaron el derrumbe definitivo del autoritarismo militar.

Vistas las cosas en perspectiva, la transacción política mencionada representa probablemente una de las maneras más sagaces que tuvo la clase dominante para colocar a la izquierda social y política en una encrucijada: preservación de las normas formales de la institucionalidad representativa y, al mismo tiempo, bloqueo de las tareas que era absolutamente imprescindible encarar. (Jordán Pando).

Respecto de las tareas que demandaba la situación habría que mencionar, entre otras: reconstrucción de los parámetros de referencia del sistema económico; reforma del Estado en términos de dar acceso a las demandas populares de participación; reestructuración de las órbitas de circulación del excedente; satisfacción de las demandas acumuladas de los sectores sociales postergados durante las administraciones dictatoriales, y recomposición del sistema político y de las formas de expresión de las representaciones populares y obreras.

Sin embargo, prácticamente ninguna de estas tareas pudo ser atendida de manera mínimamente satisfactoria. Por el contrario, desde los primeros momentos se hizo patente el divorcio entre la "lógica económica" y la "lógica política", que expresaban a su turno los diversos operadores del equipo ministerial.

En lo que atañe al enfoque central de la política económica, se adoptó una *concepción gradualista*, la cual decía que, en un primer tramo debía detenerse el proceso de deterioro económico, para encarar en una segunda etapa la reorientación del rumbo de crecimiento y desarrollo. (Ministerio de Planeamiento y Coordinación, 1983; Nuñez del Prado). En ese marco, dos aspectos merecen una mención particular: una política de ingresos fijada en la reposición salarial automática cada vez que la inflación rebasara determinado nivel (escala móvil) y control de precios de los principales productos de la canasta básica de consumo popular, por una parte, y participación obrera en la gestión de las empresas estatales (cogestión), por otra.

A ello hay que añadir diversas decisiones instrumentales como la desdolarización, el control de cambios, la prohibición de importaciones suntuarias y varias otras que perseguían una redistribución de ingresos en favor de los sectores populares que proporcionaban la base de sustentación del régimen.

La necesaria *reforma tributaria* que hubiera consolidado ese esfuerzo, además de allegar recursos para el funcionamiento fiscal, se vio bloqueada sistemáticamente por la mayoría opositora en el Parlamento, con lo cual el gobierno

se veía obligado a atender las múltiples demandas que se originaban en todos los sectores sociales, sin contar con los recursos correspondientes.

Al respecto debe recordarse que una de las formas típicas de toda crisis capitalista consiste en la erosión del excedente. Cuando merma el excedente disponible, las clases (internas o externas) que lo apropiaban en última instancia se ven compelidas a avanzar sobre el producto necesario (que corresponde a la reproducción de la fuerza de trabajo productiva). Se desata así una pugna redistributiva que acaba por alterar las bases mismas de funcionamiento de todo el sistema económico. Surgen las presiones inflacionarias desbordadas, que son a su turno la expresión de una forma particular de la lucha de clases.

No obstante, pueden darse casos —como el boliviano— de aceleración inflacionaria a partir de sus mecanismos de propagación. Parece evidente que la pugna distributiva no explica más que una parte del fenómeno hiperinflacionario en Bolivia, puesto que la mayor carga explicativa de ese desbarajuste corresponde a la naturaleza de las políticas monetaria, crediticia y fiscal, que consagraban en los hechos las anticipaciones alcistas que se daban en el ámbito de los precios. La autonomización de los aparatos del Estado respecto de las determinaciones del poder central y la virtual ausencia de mecanismos estatales en la esfera de circulación y distribución de bienes fueron factores adicionales que impulsaron la estampida de precios.

En este sentido, es correcta la apreciación de que la hiperinflación del período 1983-1985 tuvo como soporte la presencia de tensiones y factores inflacionarios que ya se habían desencadenado desde tiempo atrás —servicio de la deuda externa, entre los principales— (J. A. Morales), pero que fueron amplificadas como consecuencia de las políticas que se aplicaron, así como de las que se omitieron.

Entre 1982 y 1985 la inflación pasó de un ritmo de 297 por ciento anual a 8.171 por ciento; el desempleo subió de 11 a 19 por ciento; el producto por habitante cayó en cerca de 21 por ciento, así como prosiguió su curso descendente el nivel general de la producción y la falta de soluciones al problema de la deuda externa y la crisis fiscal del Estado. (Véase el cuadro 8).

No son obviamente resultados de poca magnitud. ¿Qué factores provocaron semejante desenlace? ¿Cómo pudo frustrarse tan rápidamente una gestión que no dejó de suscitar expectativas enormes en el propio país, pero también en el contexto internacional? Estos son algunos de los interrogantes que enmarcan las reflexiones de este trabajo.

Es necesario reconocer desde un comienzo que existía un divorcio flagrante entre las múltiples demandas que debía atender la primera administración postdictatorial, por un lado, y los medios a su alcance, por otro. No es en absoluto fortuito, por lo demás, que la democracia hubiera llegado a lomos de la crisis.

Resulta comprensible que la apertura democrática después de un largo ciclo dictatorial trajera consigo una virtual explosión de demandas sociales, que expresaban las carencias acumuladas en cuanto a niveles de ingreso, acceso a los servicios de educación y salud, así como de participación en general en las decisiones de la gestión pública.

Frente a ello se presentaban restricciones como las siguientes:

- erosión del excedente disponible en los circuitos oficiales y visibles de la economía, acompañada por un grave estrangulamiento financiero externo, originado por la naturaleza del endeudamiento al que ya se ha hecho referencia;

- una estructura desfavorable del empleo, donde predominan ampliamente los asalariados improductivos respecto de los obreros del sector productivo, así como los rentistas y jubilados en comparación con la población activa;

- propalación de conductas especulativas desde los principales núcleos de poder económico y financiero, que se extendía también hacia otros sectores sociales;

- una persistente caída de la actividad minera, que muestra una franca tendencia decreciente de su producción y productividad a niveles menores a un tercio a los alcanzados en 1971;

- una subutilización de las inversiones en el área de transporte y refinación de hidrocarburos y una contracción del 50 por ciento en la producción de petróleo crudo con respecto a los niveles de 1973;

- un retroceso en el ritmo de ampliación del espacio agrícola en las tierras bajas y una merma de la producción agropecuaria total, que no pudo cubrir los requerimientos de consumo interno y que es consecuencia de una inadecuada canalización de recursos y consideración de los problemas del desarrollo rural;

- una actividad industrial mal sostenida por una demanda interna escasa, con alta dependencia de materias primas importadas, escasa capacidad de competencia externa y limitada estructuración dirigida al amplio sector interno;

- una inversión en infraestructura vial sobre la base de costos y especificaciones elevadas, que disminuye el grado de integración territorial y su impacto sobre los sectores productivos;

- una desconexión entre obras de infraestructura y su complementación con el desarrollo de actividades productivas;

- una limitada atención del desarrollo de los servicios básicos de la comunidad (educación, capacitación, salud, saneamiento ambiental), y un desarrollo habitacional donde vastos estratos de la población no encuentran perspectivas de ubicación.

Como se puede ver, el cuadro de demandas a ser atendidas era complejo y multifacético, pero no menos complicadas se presentaban las restricciones que limitaban la eficacia de la acción de gobierno y la posibilidad correlativa de consolidar el esquema democrático-popular a partir de la satisfacción de los planteamientos emanados desde el frente de masas. Sin embargo, ahora parece evidente que ni en el gobierno ni en el frente sindical existía un cuadro global de balance entre aspiraciones y demandas, por un lado, y posibilidades de atenderlas, por otro.

Particularmente grave fue la falta de carácter puesta de manifiesto por el gobierno para encarar las medidas necesarias de transformación institucional, proporcionando acceso orgánico a la representación popular en el

Cuadro 8
Principales indicadores de coyuntura

	1982	1983	1984	1985	1986	1987
	(tasas de crecimiento)					
PIB total	-2,8	-6,6	-0,9	-1,7	-2,9	2,2
PIB por habitante	-5,5	-9,1	-3,6	-4,4	-5,5	-0,6
Inflación	297	329	2177	8171	66	10,7
Dinero (M1)	230	210	1782	5929	79	34,9
Tipo de cambio oficial a fin de cada año	700	155	1614	19641	21	15,1
Salario mínimo	s.d.	457	1879	3109	33	25,0
Exportaciones fob	-9,3	-8,8	-4,1	-13,9	-0,9	-16,9
Importaciones cif	-40,8	2,0	-16,6	12,3	28,9	11,5
Actividades productivas						
Agricultura	6,8	-26,7	18,7	3,1	-1,9	-0,2
Minería	-12,4	2,4	-21,3	-20,0	-35,0	-21,4
Petróleo	7,6	-6,3	-2,5	-2,0	-3,9	2,3
Industria	-13,9	-6,7	-11,7	-9,2	-1,0	7,2
Construcción	-2,4	-4,5	-6,7	2,6	-0,8	5,6
	Tasa de desempleo					
	10,9	13,0	15,5	18,2	20,0	21,5

Fuente: Elaboración propia a partir de cifras del Banco Central de Bolivia hasta 1986 y del Ministerio de Planeamiento y Coordinación para 1987.

Estado y sometiendo la oposición de los estratos oligárquicos, cuyos intereses sólo fueron afectados en proporciones mínimas, no obstante que existía margen favorable para una redistribución profunda de ingresos, patrimonios y soportes de poder político.

A ello se suma la inestabilidad en los equipos de operadores de la política económica, con el consiguiente cambio frecuente de énfasis en el propio diagnóstico de la coyuntura imperante o en las políticas centrales que se impulsaban. Tampoco puede pasarse por alto la actitud contestataria del aparato administrativo, cuyas lealtades se trasegaron hacia la dirección sindical lechista, que ejerció oposición frontal al gobierno desde el momento mismo de su instalación.

Dentro de ese marco resultó imposible la articulación de intereses inmediatos entre el gobierno y su base de sustentación social, lo que trajo apareada la corporativización del movimiento obrero, después de que se frustró su propuesta de participación en el ejercicio estatal a través del cogobierno. (COB, 1983).

Las condiciones iniciales desfavorables de acceso al gobierno se vieron seriamente agravadas por otras circunstancias como las siguientes: falta de pago de las exportaciones de gas por parte de la Argentina durante todo el año de 1983 y sequías y otros desastres naturales en ese mismo año. (Urioste).

A medida que se deterioraba a ojos vista la situación económica y se desbordaba el proceso inflacionario hasta alcanzar niveles de hiperinflación, también se modificaba la correlación socio-política de fuerzas, dejando en el aislamiento más absoluto al gobierno, acosado desde muy temprano desde todos los flancos con demandas que estaba imposibilitado de atender, salvo al precio de seguir apelando al expediente de emisiones inorgánicas que proporcionaban cada vez un impulso mayor al síndrome inflacionario. No puede pasarse por alto tampoco el acoso internacional al que se vio sometido el régimen, particularmente por parte de los bancos privados internacionales y el Gobierno de los Estados Unidos.

Con el desborde inflacionario afloraron a su vez fenómenos recurrentes de desabastecimiento en el mercado de bienes de consumo básico. La especulación y el ocultamiento, así como el contrabando hacia países vecinos, florecían sin que los sucesivos paquetes de medidas de correctivos económicos pudieran restablecer el orden en el sistema de precios relativos y en los parámetros centrales de regulación económica. Para comprender mejor estos fenómenos, están ya disponibles varios trabajos de análisis de la naturaleza y alcances de los sucesivos "paquetes económicos" dictados entre 1983 y 1985. (J. A. Morales; Nuñez; UDAPE; Huarachi/Larrazábal, y Grebe, 1987b, entre otros).

El desenlace de una situación semejante no podía menos que significar una erosión sustancial del marco de referencia político respecto de los primeros meses de acceso a la gestión de gobierno. La pérdida de la iniciativa política se fue acentuando a medida que la gestión del Poder Ejecutivo era bloqueada sistemáticamente desde el Poder Legislativo, cuya mayoría opositora buscaba la desestabilización del gobierno en acuerdo con la empresa privada.

El movimiento sindical, por su parte, buscaba resarcirse de la erosión de los salarios reales a través de una fuga hacia el economicismo nominalista, en tanto que su dirigencia convocaba abiertamente al derrocamiento de Siles Zuazo sin medir las consecuencias de esa actitud.

Los campesinos a su turno pretendían modificaciones radicales en sus formas de participación en el proceso económico, así como en las modalidades de su incorporación a los niveles de gestión de las políticas agrarias.

Los comités cívicos —en particular los beneficiarios de regalías petroleras— reclamaban recursos para la atención de sus políticas de inversión, ninguna de las cuales se articulaba con una visión nacional integrada y que compatibilizara una distribución racional de los pocos recursos disponibles.

Los empresarios privados ejercitaban una oposición frontal —política y principista—, bajo el argumento de que debía darse cumplimiento a los principios del tripartismo en cuanto a las políticas socio-laborales, expediente al cual ni los obreros ni el gobierno estaban en ánimo de dar curso.

Como no podía ser de otra manera, a medida que se cerraban las opciones de una pura administración de la crisis en las condiciones prevalentes, se hizo imprescindible el acortamiento del mandato presidencial en un año, convocándose a elecciones generales para julio de 1985. (Müller y Machicado, compiladores).

Esta vez los comicios electorales se llevarían a cabo bajo una constelación de factores radicalmente diferente de la que prevaleció en los eventos de fines de la década pasada. Las fuerzas políticas que se agrupaban en la UDP habían fracasado en tal forma que ya no pudieron articular ninguna alianza política con opciones significativas de convocatoria electoral, al margen de que los diversos partidos que la componían se desmembraron en diferentes siglas electorales, que arrojaron escasa representación en los resultados electorales. El movimiento popular, por su lado, votó de una manera que contradecía drásticamente sus concepciones políticas tradicionales. De alguna manera, los resultados de las elecciones implicaron la demanda por el restablecimiento de los principios de autoridad estatal y de orden en el sistema económico en todos sus niveles.

No obstante, los resultados de la contienda electoral de julio de 1985 no estaban poniendo punto final únicamente a una coyuntura de desequilibrios económicos, por más graves que éstos hubieran sido. En los hechos, se estaba cerrando un ciclo o fase estatal completo, cuyo momento constitutivo había sido la insurrección popular de abril de 1952. (Zavaleta, 1986).

Con la mutación transitoria en las preferencias electorales del pueblo se expresaba también un desplazamiento en los ejes ideológicos primordiales de la sociedad civil. Se puede afirmar, en efecto, que el trasiego de la correlación de fuerzas ideológico-políticas hacia la derecha no implicaba un mero "voto de castigo" del movimiento popular hacia las expresiones políticas que frustraron en el pasado inmediato las expectativas fincadas en su gestión de gobierno o un simple rechazo episódico a los costos sociales que trala apareado el despliegue de la crisis, que no pudo ser atajado por el gobierno de Siles Zuazo. En la realidad estaba poniéndose de manifiesto el vaciamiento histórico de la convocatoria del nacionalismo revolucionario,

que había estado todavía vigorosamente presente en las tres elecciones anteriores.

Habría que decir por lo pronto que el desenlace de las intensas luchas sociales durante el primer semestre de 1985 (Sandoval) creó las condiciones para un resultado electoral a mediados de ese año, ampliamente desfavorable a los intereses del campo popular. En los hechos, la coyuntura desembocó en una derrota ideológico-política de gran envergadura para todas las fuerzas que de una u otra manera buscaron solucionar la crisis nacional en una perspectiva de profundización democrática con participación de masas.

Una política económica errática y las pugnas internas dentro del escenario popular cancelaron esa posibilidad, dejando detrás de sí un cuadro de frustraciones, acompañadas de un profundo deterioro de las condiciones de vida y de trabajo de la clase obrera y de los estratos más vulnerables de la población.

3 La estabilización con recesión

A partir de los resultados electorales de julio de 1985, se constituye un esquema de poder diametralmente opuesto al de la fase anterior. Todos los "partidos del orden" coinciden esta vez en los lineamientos básicos de sus propuestas programáticas (CEPB, 1985a), recogidas en lo fundamental de alguna de las variantes neoliberales. Toda la clase dominante se unifica alrededor de un modelo de relanzamiento capitalista en gran escala, facilitado por la debacle del proyecto popular.

Sobre la base de un acuerdo político entre las principales fuerzas conservadoras (explícitamente entre el MNR y ADN y con el respaldo implícito del desprendimiento derechista del MIR), se puede afirmar que en agosto de 1985 se empiezan a sentar las bases de un nuevo ciclo o fase estatal en Bolivia, cuya naturaleza es radicalmente opuesta a la larga tradición de las últimas décadas.

Nada dice que este esquema esté ya asentado sobre bases firmes, viables y apoyadas en una nueva hegemonía aceptada por consenso de masas. La única afirmación posible es que en Bolivia ha concluido de manera definitiva el modelo nacional-revolucionario de 1952.

Frente a los amagos de desbordamiento plebeyo que caracterizan el período inmediatamente precedente, la percepción de la clase dominante se traduce en la necesidad de restituir, como primera medida, su primacía social y política a partir de la restitución de la autoridad política en tres niveles: del Estado frente a la sociedad; del Poder Ejecutivo dentro del Estado, y del Presidente de la República en el del Poder Ejecutivo.

Dentro de ese marco, la nueva administración acomete la tarea de abatir el desborde hiperinflacionario, simultáneamente con la reestructuración global de las relaciones económicas, sociales y políticas vigentes hasta entonces en el país, y cuyo origen —como se ha mencionado ya varias veces— se remonta a los acontecimientos de 1952.

Desde las más altas esferas del poder se hace abandono explícito de lo que había sido mal o bien hasta entonces la ideología oficial del Estado: el nacionalismo revolucionario, asentado en la centralidad reguladora del Estado, por una parte, y en la incorporación (total o parcial según se fuera dando la constelación política) de los intereses populares en la gestión de las diversas políticas.

Esto se expresa de manera rotunda en los soportes teóricos de la Nueva Política Económica, cuyos elementos fundamentales son los siguientes:

- liberalización completa de precios en todos los mercados, incluyendo el salario, la tasa de interés y el tipo de cambio;
- control de la demanda agregada, a través de una política monetaria y crediticia de corte ortodoxo, que incluye una drástica reducción del gasto fiscal corriente y de la inversión pública;
- plena apertura comercial y financiera al exterior, y, por último,
- profundos cambios institucionales en la organización del sector público, orientados no sólo a la "clásica" desregulación que postula el Fondo Monetario Internacional, sino más que nada al desmantelamiento de las empresas estatales, empezando por la COMIBOL, que fue a su turno el pilar de la centralización estatal del excedente y la gestión de todas las políticas públicas.

Estos principios generales se plasman en primera instancia en el Decreto Supremo 21060, promulgado el 29 de agosto de 1985, que será seguido luego por otras disposiciones como la reforma tributaria, que sustituye completamente el anterior régimen impositivo con el sistema de gravámenes al valor agregado: la reforma arancelaria, que establece un arancel único uniforme de 20% para todos los productos importados; la aprobación de los presupuestos de la Nación en 1986 y 1987, orientados a consolidar la estabilidad monetario-financiera del sector público, así como la suscripción de acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (primero en términos de un "stand by" clásico y luego en forma de un acuerdo de "facilidad ampliada"). Dentro de ese marco, se realiza también la renegociación de la deuda externa en el Club de París y la formulación de un nuevo enfoque para el tratamiento de la deuda con la banca privada, cuyo servicio quedó suspendido desde mayo de 1984 por acuerdo entre la UDP y la CQB. (Müller y Machicado, 1987b).

A diferencia de la administración anterior, esta vez el Poder Ejecutivo adopta todos los recaudos para garantizar el alineamiento de la mayoría parlamentaria, de tal suerte que las (contra)reformas económicas puedan ser respaldadas sin tropiezos por el Legislativo. Esto se hace tanto más necesario, puesto que la Nueva Política Económica va considerablemente más allá de un enfoque ortodoxo de estabilización monetario-financiera.

Por el alcance global de sus orientaciones centrales, la Nueva Política Económica persigue un reordenamiento integral del esquema de funcionamiento de la economía boliviana, trasladando la regulación de los circuitos productivos y financieros hacia el mercado, privatizando el control sobre la producción y circulación del excedente, sometiendo a las actividades inter-

Cuadro 9
Ritmo de la inflación mensual

(en porcentajes)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Enero	2,5	0,6	9,6	68,8	33,0	2,5
Febrero	16,1	10,3	23,0	182,8	8,0	1,2
Marzo	8,2	11,8	21,1	24,9	0,1	0,7
Abril	12,6	8,4	63,0	11,8	3,6	1,6
Mayo	4,0	9,3	47,0	35,7	1,0	0,3
Junio	4,7	3,2	4,1	78,5	4,3	-0,2
Julio	21,6	10,1	5,2	66,3	1,8	-0,1
Agosto	17,9	26,0	15,0	66,5	0,7	1,0
Septiembre	19,5	16,4	37,3	56,5	2,3	0,6
Octubre	14,6	11,5	59,1	-1,9	0,6	2,1
Noviembre	18,8	24,8	31,6	3,2	-0,1	-0,3
Diciembre	7,8	25,9	60,9	16,6	0,7	0,8
Anual						
Promedio	124	276	1281	11750	276	14,6
Dicbre-dicbre	297	329	2177	8171	66	10,7

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

nas a la lógica eutanásica de la competencia internacional e invitando al capital extranjero a liderar la modernización de sectores prioritarios como la minería y la agroindustria. Se ha hecho notar que todas estas disposiciones ponen en cuestión el ejercicio de la soberanía e implican concesiones desmesuradas al dominio y la injerencia de potencias externas. (Camacho).

A más de dos años de su puesta en funcionamiento se puede afirmar que la Nueva Política Económica ha logrado ciertas realizaciones que no son de poca monta, aunque es evidente que el costo económico y social de las mismas tampoco tiene parangones conocidos.

Es evidente que se ha logrado sofocar la manifestación de la crisis en el ámbito de los precios, desacelerando la inflación desde un ritmo de 8.171% en 1985 a sólo 10,7% en 1987 (véase el cuadro 9). Sin embargo, no se han abatido todavía las presiones inflacionarias básicas, que, al no poder expresarse en la circulación de bienes, se trasladan al ámbito de la producción y el empleo nacionales.

Persisten pues de manera agravada los problemas de la recesión productiva, la ampliación del desempleo y la miseria en los sectores populares, la informalización de un vasto espectro de actividades económicas y la existencia de graves situaciones de malestar social.

Estudios recientes han demostrado la severidad con la que se descarga la crisis y la Nueva Política Económica sobre los grupos más vulnerables de la población. Resultan alarmantes los indicadores del deterioro ocurrido en cuanto a las condiciones de nutrición, salud y educación de los sectores sociales más pobres. (R. Morales, 1987b). De esto se han derivado conclusiones significativas sobre la nueva prioridad que tienen hoy en día los temas de la educación y la salud en las percepciones populares. No se puede pasar por alto que importantes movilizaciones han colocado estos aspectos en el centro de sus demandas ante el Estado.

Tampoco puede dejar de mencionarse que se ha producido un virtual desmantelamiento del sector estatal de la economía, salvedad hecha de YPFB que sirve de instrumento de recaudación de ingresos fiscales para el Tesoro General de la Nación.

En cambio, la COMIBOL ha sido gravemente afectada en sus posibilidades de desarrollo ulterior y las empresas de la Corporación Boliviana de Fomento se han transferido a las corporaciones de desarrollo regional, como un paso previo a la privatización de aquellas que tengan condiciones de rentabilidad satisfactoria, según los parámetros de cálculo privado.

A pesar de la escasez ostensible de divisas —al menos en las órbitas oficiales y legales—, la liberalización del mercado y la reducción del nivel arancelario se ha traducido inmediatamente en un incremento importante de las importaciones, que en los dos últimos años acumularon un crecimiento de 43,7 por ciento, mientras que las exportaciones caían en ese mismo lapso en 27,2 por ciento. Como consecuencia de la brecha comercial creciente y del abultado servicio de intereses y utilidades de la inversión extranjera, el déficit de la balanza de pagos en cuenta corriente ha llegado también a niveles nunca antes conocidos en Bolivia (véase el cuadro 10).

Cuadro 10
Balanza de pagos en cuenta corriente
(millones de dólares)

	1985	1986	1987
Exportaciones fob	623,4	546,6	454,0
Importaciones cif	-551,9	-711,5	-793,2
Servicios	-60,0	-25,0	-14,4
Renta de la inversión	-373,4	-308,9	-245,6
Transferencias netas	80,0	99,0	122,0
Saldo	-281,9	-399,8	-477,2

Fuente: UDAPE.

Cabe mencionar todavía que a mediados de 1987, el gobierno promulgó una nueva disposición de política económica (el Decreto 21660), cuyos objetivos apuntan a promover la *reactivación económica*. Sin embargo, el análisis de sus alcances reales demuestra que una vez más el gobierno propone normas y principios generales, antes que medidas y realizaciones concretas. En efecto, la mencionada disposición sólo contiene reglamentaciones administrativas que afectan al sector financiero, buscando que éste asuma un rol activo en la intermediación del crédito para fines productivos, haciéndose cargo pleno de los riesgos correspondientes.

La Nueva Política Económica no ha logrado aceptación en prácticamente ningún sector social importante, salvedad hecha del comercio importador que ha expandido notablemente sus actividades. La estabilización monetaria se traduce de manera creciente en profundos desequilibrios sociales, que ponen de manifiesto la presencia de un cuadro inestable en la sociedad. En efecto, en varias oportunidades se debió recurrir a la promulgación del Estado de sitio, con el consiguiente despliegue de medidas de represión sobre el movimiento sindical, incluyendo el encarcelamiento o confinamiento de los dirigentes sociales y políticos.

IV. Escenarios y perspectivas

Las proposiciones que se han desarrollado a lo largo de este trabajo buscan inscribir el movimiento conflictivo de la sociedad boliviana dentro de una triple serie de factores:

- la política económica como tal;
- los titulares del excedente y sus conductas, y
- la disputa global entre grandes agentes básicos, la cual se desdobra

en dos aspectos: la pugna redistributiva entre producto necesario y excedente, por un lado, y la confrontación por el destino del excedente, por otro.

Cabe recordar que la modernización en términos capitalistas exige que la acumulación productiva del excedente se imponga sobre su asignación para fines de consumo suntuario de las élites sociales. Esto es algo que no se ha verificado nunca en el caso boliviano. Se trata de una suerte de dimisión estratégica de las clases titulares del excedente, como se puede demostrar —entre otras cosas— a partir de algunos estudios recientes sobre distribución del ingreso y asignación de recursos por parte de los estratos superiores. (C. Machicado).

Por otra parte, las experiencias de cogestión, cogobierno y control obrero, no abundan en demostraciones de que el movimiento obrero en esas circunstancias se precaviera de la conservación y desarrollo de las vertientes del excedente; tampoco de su asignación privilegiada a la expansión de las capacidades productivas. Se trata sin duda de situaciones explicables por las propias circunstancias circundantes de esas experiencias, pero, como quiera que sea, parece existir un fuerte déficit ideológico a lo largo y ancho de la sociedad boliviana en esta materia.

1 Caracterización global de los actores básicos

Tal como se ha venido señalando a lo largo de este trabajo, el análisis del desempeño del sistema económico impone necesariamente la consideración de un conjunto complejo de factores objetivos y subjetivos.

De hecho, debe recordarse una vez más que los resultados verificables casi nunca coinciden con objetivos o metas deliberadas que persiguen explícita o implícitamente los diversos agentes, incluido el Estado. Sale de suyo que la mayor congruencia entre los fines de las políticas y los logros correspondientes se dan cuando la formación social se acerca al "óptimo", es decir a aquella situación en que se produce la máxima interpenetración entre el sistema político y la sociedad civil. (Zavaleta, 1986). Esto implica obviamente un funcionamiento fluido de las mediaciones entre ambos polos de la ecuación socio-política.

Dentro de este orden de cosas correspondería analizar con detenimiento los desplazamientos que se dan en ambas fases del proceso democrático-constitucional entre los factores o componentes de los términos de la ecuación socio-política, aspecto que no puede ser abordado con la morosidad debida en los límites de este documento. Sería asimismo necesario

caracterizar en detalle los diversos factores que afectan a cada polo de determinación.

Quizás uno de los aspectos más significativos es el que tiene que ver con las relaciones entre el Estado y los diferentes agrupamientos socio-económicos. Sin poder avanzar en toda la extensión de esta cuestión, se pueden hacer los siguientes señalamientos:

1) Las diversas fracciones de la *burguesía* en Bolivia se agrupan desde fines de la década del sesenta bajo la cobertura de la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia, organización matriz que de una manera ostensible ha venido a sustituir a otras formas de representación política de la clase dominante. Esto es así incluso en la propia percepción interna de este gremio corporativo. (CEPB, 1985b). Los nexos entre la CEPB y el partido ADN son fluidos y de vinculación personal en sus cúpulas dirigentes.

La CEPB ha logrado casi siempre neutralizar las diferentes posiciones e intereses de los diversos sectores gremiales (industriales, mineros, bancarios, comerciales, entre los principales) a partir de una *filosofía general antiestatista*.

Rara vez se han producido fisuras o divergencias internas, no obstante la disparidad de situaciones frente a los hechos concretos de la situación económica y de las orientaciones básicas de la política económica en turno.

Desde una posición defensiva y tímida, a fines de los años sesenta, bajo el régimen de Banzer, crece su presencia en el ámbito político mucho más allá de lo que se pensaría que es el ejercicio de un rol circunscripto a la defensa de sus intereses corporativos y gremiales. Así, frente al gobierno de Siles Zuazo adoptaron una actitud militantemente opositora, que llegó al extremo de organizar en febrero de 1984 un *lock-out* de 48 horas.

Una de sus reclamaciones esenciales se refería a la administración salarial en términos tripartitos, con supresión de todas las medidas que buscaban proteger los salarios reales. Más allá de eso, había también un esfuerzo por recuperar presencia en las instancias de participación estatal que les había concedido la dictadura banzerista (sistema nacional de proyectos e incluso en el Consejo Nacional de Planeamiento).

Bajo el régimen actual del cogobierno MNR-ADN la situación ha cambiado notablemente, puesto que hombres conspicuos de la dirección empresarial y del gran capital han sido incorporados directamente a las más altas esferas de gobierno. Ello no obstante, en ciertos aspectos y algunos sectores de la empresa privada, eventualmente se expresan posiciones más o menos distanciadas respecto de la Nueva Política Económica. Curiosamente las demandas en estos casos se refieren a la necesidad de una mayor gestión e intervención estatal en ámbitos que les afectan (tasa de interés, salarios mínimos, entre otras cosas).

Particularmente notorio es el rechazo o al menos el cuestionamiento a las disposiciones últimas sobre reactivación (CEPB, 1987), lo cual es ilustrativo de que la fracción bancaria no acepta jugar el rol de intermediación que le asigna la nueva concepción de la política económica.

2) La *clase obrera* en Bolivia, como es sabido, logró en el pasado un grado poco frecuente de participación y protagonismo político. Así, si se

analiza la documentación del movimiento obrero durante el período 1982-1985 (COB 1983, 1984 y 1985), se puede constatar que sus demandas ante el Estado involucran mucho más aspectos referidos a la participación (cogobierno y cogestión) que lo que constituyen propiamente reivindicaciones salariales o corporativas.

Es cierto que la demanda por el cogobierno fue acompañada por la reivindicación del salario mínimo vital, pero aun así la tendencia general de sus movilizaciones siempre estuvo referida hacia el incremento político de la influencia obrera en el seno del régimen de la UDP. Frustrada esta posibilidad, la Central Obrera Boliviana pasó a una posición de abierta oposición y rechazo a toda la gestión de la UDP.

La situación prevaleciente desde agosto de 1985 ha cambiado radicalmente de cariz, de donde se deriva una fuerte dosis de desorganización y perplejidad general en el movimiento obrero, que ha perdido algunos de sus ejes referenciales básicos (centralidad del movimiento minero, entre otras cosas).

3) El *movimiento campesino*, que hasta mediados de la década pasada fue lo que se llama una clase tranquila, soporte cuantitativo del Estado de 1952, alcanzó importantes grados de organización interna y de autonomía hacia fines de los años setenta, incorporándose a la Central Obrera Boliviana, cuyos lineamientos sigue en términos generales, aunque con frecuencia introduce sus propias reivindicaciones. Estas últimas apuntan por norma general hacia una mayor participación en todos los niveles de decisión que afectan a la situación campesina y a los determinantes étnico-culturales de la población aymara y quechua.

No fueron pocas las medidas que lograron a su favor los campesinos de la CSUTCB durante el régimen de Siles Zuazo, aunque la amplitud de sus demandas y reivindicaciones minimizó los logros alcanzados, dentro del clima general de frustración y descontento del movimiento popular.

4) A pesar de que las reivindicaciones regionales han existido desde hace tiempo atrás, el protagonismo de los *comités cívicos* es relativamente reciente. Estos se constituyeron en un factor de oposición durante 1982-1985 y también a la fecha ejercitan con intensidad sus demandas por descentralización y redistribución presupuestaria.

Se trata seguramente del grupo de presión con mayor capacidad de negociación frente al Estado. Ello no obstante, habrá que decir que no todos los comités cívicos disponen de la misma capacidad de presión y negociación sobre el gobierno central. Mientras que los departamentos perceptoros de regalías petroleras están en condiciones de ejercitar una importante capacidad de negociación, los que tienen a la minería como su núcleo primordial de actividad se ven igualmente postergados como el propio sector.

5) La crisis que se ha tratado de iluminar desde diversos ángulos en este trabajo, se puede resumir en términos de una profunda inadecuación entre el Estado y la sociedad civil: los mecanismos, instituciones y la ideología oficial del Estado no calzan más con la estructura social y los intereses de los diferentes segmentos sociales que se fueron conformando a lo largo de las últimas décadas. La sociedad boliviana está muy lejos de su

"óptimo social", lo cual la hace más conflictiva, inestable e incapaz de formular proyectos nacionales de carácter estratégico, que cuenten con respaldo suficiente para ser viables.

2 Viabilidad de la Nueva Política Económica

Una exploración sobre la viabilidad del modelo que busca establecer la Nueva Política Económica sustituye a mi juicio la otra faena posible: construir un escenario para la acción de los agentes sociales dentro del marco hipotético de la desregulación plena de la reproducción capitalista en Bolivia. Dentro de ese contexto, una primera consideración se refiere a la existencia real de verdaderas fuerzas motrices, capaces a su vez de incorporar a un amplio espectro social dentro del proyecto. A la luz de las reacciones frente a la NPE se puede afirmar que su calado social es completamente exiguo. Es evidente que el estilo de desarrollo impulsado por esa concepción haría superfluos a una buena porción del territorio y a la mayoría de la población nacional, acentuando de esa manera los desequilibrios económicos, sociales y regionales, lo que a su vez implica la erosión esencial de los fundamentos de un genuino proyecto de democratización. No cabe duda, que si no se consolidan instancias y mecanismos de democracia real, el modelo económico neoliberal estará asentado sobre bases precarias, con los efectos consiguientes sobre la estabilidad política general del país.

En segundo lugar, las políticas neoliberales en América Latina no han mostrado en parte alguna realizaciones globales que pudieran abonar por sus bondades. Incluso el propio asesor Sachs se ha distanciado recientemente de esta concepción (1987).

Por lo demás, se pueden mencionar también otros argumentos que ponen seriamente en cuestión la viabilidad económica del neoliberalismo a ultranza en Bolivia:

- las conductas tradicionales de las clases propietarias de medios de producción y liquidez no son una garantía de que ellas asuman los roles que les asigna en abstracto el modelo;

- en el marco de la economía mundial predomina todavía la lógica financiera-especulativa por encima de la lógica productiva, lo que cuestiona que desde ese lado se pueda impulsar dinamismo a la reconstrucción económico-productiva de Bolivia;

- persiste el proteccionismo en sus diversas manifestaciones en los países centrales, lo que hace inviable una estrategia exportadora para una economía que nunca se ocupó de formar instituciones de verdadera promoción de la actividad exportadora, y

- es notoria la ausencia de interés por parte de las empresas transnacionales hacia economías como la boliviana.

La burguesía empresarial no ha respondido hasta ahora en la medida de las expectativas con la adopción del rol que se le ha asignado, básicamente debido a que sigue considerando el alto riesgo de apostar a un desa-

rollo capitalista estable en Bolivia y, por otro lado, debido a que tampoco dispone de la capacidad financiera suficiente para encarar las grandes inversiones que demanda la reestructuración integral de la economía.

Una concepción fincada únicamente en principios (primacía del mercado, subsidiariedad del Estado, presupuesto fiscal equilibrado, etc.) no puede impulsar el desencadenamiento de un volumen suficiente de inversiones capaces de conformar un proyecto estratégico de largo aliento. El mercado sólo puede redistribuir lo ya producido, pero no proporciona orientaciones certeras sobre un proyecto global de reconstrucción de la base técnico-material, la definición de los agentes centrales y la formación necesaria de la fuerza de trabajo en términos de calidad y cantidad.

Ante la ausencia de densidad suficiente en el mercado interno, la Nueva Política Económica apunta a las fuerzas impulsoras que provengan del mercado externo. En esto consiste la orientación exportadora del modelo buscado. Se trata de un proyecto explícito de acoplamiento a las tendencias de transnacionalización, que —como se ha hecho notar— no incorporan a Bolivia en sus consideraciones de expansión.

3 La opción del cambio estructural

Bajo las condiciones actuales de revolución técnico-científica, no hay proyecto nacional que pueda sobrevivir como tal sin una adecuada administración de su excedente. En cierto sentido, la disputa económica mundial gira en torno de la redistribución internacional de los excedentes producidos en las diversas esferas económicas nacionales. Incluso ese es el marco para el análisis de las implicaciones de la deuda externa en cuanto mecanismo de redistribución internacional de liquidez, poder de acumulación y dispositivo de dominación.

Si el excedente fue la condición para la estructuración de la sociedad de clases, hoy en día se ha convertido en el prerrequisito de la autodeterminación nacional. En esta medida, la retención nacional del excedente debe constituir uno de los objetivos primordiales de cualquier enfoque alternativo de política económica. Los Estados centrales no sólo retienen su propio excedente, sino que están en condiciones de imponer condiciones que les permiten succionar excedente de su periferia subordinada. Por eso, frente a esta manifestación de la explotación internacional, resulta esencial defender el excedente y poner atajo a todas las formas de su dilapidación interna o de su pérdida externa.

Cualquiera que fuere el tiempo real que tome la emergencia de una nueva coyuntura de disputa entre opciones alternativas, lo cierto es que ese momento estará tanto más cercano, cuando más hayan alcanzado su madurez los diferentes *requisitos ideológicos* para la opción del cambio estructural.

Acá se pone el acento en los aspectos ideológicos, porque se presupone que también la ideología es una fuerza material bajo determinadas condiciones.

Los grandes objetivos de un proceso de cambio estructural están referidos a la necesidad de reestructuración del aparato productivo en lo económico y a la profundización de la democracia en lo político, siendo ambos factores los condicionantes para la búsqueda de opciones soberanas de reinserción externa.

La autodeterminación nacional, por su parte, presupone la formación de un núcleo socio-político que pueda ser interpelado por un discurso de soberanía y defensa del excedente económico en sus múltiples determinaciones de generación, distribución y asignación.

El punto de partida consiste por lo visto en la puesta en marcha de una profunda *reforma intelectual y moral* en el campo popular social y político, lo cual implica cambios en ciertos valores y percepciones tradicionales, así como en la forma de abordar las luchas clasistas y los enfrentamientos sociales en el país.

De lo que se trata en suma es de forjar aquel núcleo endógeno con aptitud para liderar un proceso de cambios internos sobre la regulación del excedente y la conformación de las voluntades políticas.

A la luz de las anteriores consideraciones, no parece razonable fincar las alternativas de reconstrucción productiva y reinserción externa en las fuerzas motrices de la economía internacional. En este sentido, las opciones de trasladar los ejes motores del crecimiento económico al ámbito interno se imponen por circunstancias objetivas más que por preferencias doctrinales.

Con apoyo en razonamientos como los anteriores, parece evidente la necesidad de promover de manera deliberada (lo cual es una petición a las capas políticas e intelectuales) la formación de una vasta alianza social comprometida claramente con el potenciamiento industrial del país.

En este orden de cosas, es necesario reconocer que la industrialización en gran escala y con orientaciones precisas de largo plazo es la única alternativa de reestructuración del proletariado, después del desplazamiento de centralidad sufrido por el proletariado minero, que obviamente no es la única manera de existencia del proletariado.

Por consiguiente, vale la pena reiterar que la creación de una *atmósfera de industrialización* es más que otra cosa una faena intelectual y política.

Sería un error sin embargo proponerse un esquema simplista de autarquía o desconexión de los mercados internacionales. Dada la dimensión absoluta del mercado interno, incluso bajo el supuesto de una notable expansión futura, no existen condiciones para el desarrollo dinámico de las fuerzas productivas exclusivamente dentro de ese marco. Por lo demás, la división internacional del trabajo es una fuerza productiva y no una relación social de producción. Lo que debe cambiar por consiguiente son las relaciones económicas internacionales (más o menos en los cánones del Nuevo Orden Económico Internacional), que es algo muy diferente de postular estrategias absurdas de desvinculación del comercio internacional.

Se trata pues de explorar fórmulas de *reinserción activa*, tanto desde el lado de las exportaciones como de una reorganización radical del perfil de las importaciones. Se busca definir en este caso los rasgos básicos de una

reestructuración del aparato productivo en función de la satisfacción de las necesidades básicas de las mayorías nacionales, dentro de una estrategia de industrialización que contribuya a la autodeterminación nacional.

En ese sentido, los planteamientos correspondientes apuntan a la formulación de una estrategia nacional que satisfaga, entre otras cosas, las siguientes condiciones mínimas:

- instalación de mecanismos materiales (relaciones sociales y aparatos institucionales) que permitan retener internamente el excedente generado en el país, por una parte, y aumentar el potencial de acumulación productiva, por otra;

- creación de un andamiaje institucional que fortalezca la autodeterminación nacional y garantice el control endógeno del proceso de reproducción global;

- definición de una pauta de especialización productiva que sea socialmente sostenible, en términos de abarcar los intereses de largo plazo de un conjunto societal suficientemente amplio;

- elaboración de un sistema de programación y asignación operativa que busque optimizar la productividad social de las divisas. En el pasado y por lo pronto el país ha permutado en su comercio exterior recursos naturales (en su gran mayoría no renovables) contra bienes suntuarios de consumo privilegiado en los estratos superiores de ingreso. Se debe buscar, por lo tanto, más que nada la racionalización del perfil de las importaciones, dentro de una vocación productiva interna que maximice el crecimiento económico y distribuya equitativamente sus frutos;

- estructuración de un sistema de regulación económica, planificación estratégica, control de los circuitos del excedente y asignación de los recursos financieros, con participación democrática de las representaciones sociales y regionales, a fin de propiciar la agregación nacional y contrarrestar las actuales tendencias centrífugas.

A diferencia del resto de países latinoamericanos, donde existen ya amplios consensos en materia de opciones industriales y vocaciones productivas racionales, en Bolivia este tema recién comienza a preocupar a algunos científicos sociales, motivo por el cual el debate debe arrancar de una determinación previa de criterios sobre el particular.

Primero: El concepto de industrialización no puede quedar confinado dentro de una percepción de promoción e impulso a la expansión del sector industrial manufacturero.

Es una etapa de desarrollo socio-económico que involucra a todos los sectores y ramas de actividad económica y provoca grandes transformaciones en términos económicos, sociales, espaciales y políticos.

Dentro de este orden de cosas, es necesario plantear la *modernización de la aldea*, trasladando al ámbito rural no sólo la industrialización de determinadas materias primas agrícolas, sino también los servicios sociales de educación, salud, sanidad ambiental, etc. Se ha comprobado en investigaciones recientes que el propio movimiento campesino no es ajeno a este tipo de planteamientos.

El desencadenamiento de un proceso masivo de inversiones (públicas

y privadas) en el sector industrial no es un proceso que se genere por combustión espontánea. Se requiere, por el contrario, de acciones deliberadas y de una planificación democrática, descentralizada, eficiente y participativa.

En este sentido, la planificación debe ser un proceso social y no quedarse en las tradiciones anteriores donde la meta consistía en la preparación de un plan concebido en tanto libro y que nunca servía de fundamento para la gestión de la coyuntura.

Asimismo, es imprescindible que se dé una vinculación orgánica de la planificación con la política económica. Cabe recordar que esta última busca canalizar conductas cotidianas de los agentes detentadores de los medios de producción y cambio dentro de los fines preestablecidos por la configuración del bloque en el poder. Es pues éste el que tiene que cambiar si Bolivia ha de industrializarse.

Por lo que se refiere ya a aspectos puntuales del tema, el arsenal de políticas e instrumentos debe ser igual de complejo, como abigarrado y heterogéneo es el abanico de agentes, protagonistas sociales y marcos de referencia y racionalidad.

No bastan ni mucho menos los instrumentos tradicionales (genéricos) de protección frente a la competencia manufacturera extranjera. Toda la lógica del proteccionismo presupone *a priori* la existencia de una racionalidad industrial (es decir, de la ideología capitalista en forma), asunto que todavía habría que demostrar que existe en el caso boliviano.

Segundo: Resulta primordial dotarse de nociones precisas sobre la naturaleza sociológica de todos los agentes involucrados en la transformación industrial del país. Este tipo de faena intelectual sería altamente elocuente para explicar las omisiones industrializantes del bloque de poder, pero asimismo serviría de punto de referencia para una propuesta nacional, como la que se postula en este trabajo.

De hecho, se puede afirmar *a priori* que no basta en modo alguno con la creación de marcos globales de referencia ni con la dotación de recursos o políticas genéricas para el despliegue de las iniciativas del (siempre invocado y nunca verificado) *homo economicus* o, acaso, de un empresariado de corte schumpeteriano.

La década de 1970 es ilustrativa de que la industria privada no respondió a los estímulos y políticas que la favorecieron en términos de acceso al crédito y las divisas, la comprensión salarial y una legislación liberal.

Asimismo, hoy en día, frente a la orientación antiindustrialista de la Nueva Política Económica, los grandes industriales cambian de giro y se dedican al comercio importador, mientras que es distinta la conducta de la pequeña industria y la artesanía productiva, si bien no existen estudios puntuales sobre este particular.

Habida cuenta de todo lo expuesto arriba, no se puede dejar de mencionar el rol diferenciado que compete a los diversos agentes económicos. En ese sentido, los sujetos primordiales de esta propuesta son las *empresas públicas* (las que existen y las que deberán crearse en el futuro), cuya gestión debe pasar por un genuino proceso de desburocratización y reorganización integral, además de que deberán recibir un régimen de estímulos

especiales para elevar su eficiencia y productividad individual, así como para optimizar su contribución al desempeño macroeconómico, a la participación de los trabajadores en la gestión económico-política, a la redistribución del ingreso nacional y al potenciamiento de las fuentes de acumulación productiva.

Por otra parte, deben jugar un rol importante la *pequeña y mediana industria*, sobre todo en las ramas metal mecánicas. Se requiere un vasto esfuerzo estatal de apoyo y estímulo a la pequeña industria y a la artesanía productiva, dentro de lo cual se pueden mencionar ideas como las de creación de centros estatales de acopio de insumos, materias primas e importación de maquinaria y equipos estandarizados; construcción de parques y asentamientos industriales; establecimientos de ferias industriales y artesanales; creación de un banco especializado de fomento, etc.

Tercero: Sólo la obsecación neoliberal se opone al principio de *selectividad*. Para el caso, la selectividad tiene que empezar desde la fase de reactivación. En efecto, el actual parque industrial privado es excesivamente dependiente de insumos importados y resulta poco menos que un apéndice del comercio importador y completamente ensamblado con la ideología especulativa.

Por otro lado, la industria y la minería son los sectores que más han sufrido los impactos de la Nueva Política Económica. Así, más allá de los efectos sociales en materia de desempleo, la Nueva Política Económica está desmantelando el minúsculo parque industrial que poseía el país y al mismo tiempo compromete seriamente las perspectivas de reactivación. Sin embargo, como ya se dijo antes, las reacciones de los diferentes tipos de empresas no son homogéneas ni responden a un mismo patrón de conducta.

Por lo demás, la planta industrial no se puede concebir como una fila horizontal de unidades equivalentes en su función dentro del proceso productivo. Hay ramas e industrias con aptitud motriz, mientras que otras cumplen con funciones de apoyo o son simplemente vegetativas, por su colocación en el flujo orgánico de mercancías y recursos dentro del circuito global de reproducción material.

El corolario del principio de selectividad debe traducirse en nociones e instrumentos operativos, adecuados con los postulados estratégicos. Dentro de ese marco, se puede subdividir el sistema económico en un *área esencial* y un *área complementaria* del aparato productivo.

De una manera más específica, se postula la posibilidad de que dentro del área esencial se articulen dos líneas de integración industrial vertical: procesamientos *hacia adelante* de los minerales y procesamientos *hacia atrás* de los bienes de consumo de masas, en particular los alimentos.

Uno de los criterios que debe destacarse es que no se trata de repetir el despilfarrío de recursos de las estrategias del pasado. Por el contrario, la noción de área esencial implica un esfuerzo deliberado por evitar el gigantismo de los proyectos de inversión, apelando en cambio a una movilización programada de fuerzas productivas latentes que optimice a largo plazo los factores de crecimiento económico autosostenido.

Por lo demás, no se pueden exigir del sector industrial todas las tareas para superar los desequilibrios económicos y sociales: creación de empleo; contribución a la exportación de manufacturas; eficiencia micro y macroeco-

nómica; sustitución racional de importaciones; incorporación tecnológica de punta, etc.

Se puede trabajar en cambio con un criterio de *heterogeneidad estructural programada* en el marco de una normatividad que garantice la eficiencia macroeconómica a largo plazo del sistema interno, asunto muy diferente del eficientismo microempresarial y medido en términos cosmopolitas de las propuestas del Banco Mundial y sus cajas de resonancia en el país.

Cuarto: Un tema que se impone en este contexto es el del financiamiento de la estrategia de industrialización y reinserción externa correlativa.

Cabe diferenciar en esta materia la concepción de la clase dominante, cuya única proposición consiste en recurrir al excedente. Frente a eso es posible proponer el aprovechamiento productivo de la disponibilidad social.

En el sistema económico boliviano existen reservas no convencionales, que no se aprovechan ni se han aprovechado en el pasado, debido a la naturaleza de las relaciones económicas preponderantes.

Por lo demás, la transferencia al exterior en concepto de servicio de la deuda externa está demostrando que se pueden generar ahorros notables en el sistema interno, cuya canalización al sistema productivo elevaría sustancialmente el rendimiento social de esos recursos, además de que se repararían las asimetrías e inequidades operantes en su tratamiento actual.

Por otra parte, una vertiente interna fundamental para el financiamiento de un patrón alternativo de desarrollo económico y social está dado por la posibilidad evidente de encarar una redistribución sustancial del ingreso, que traería consigo a su vez una comprensión significativa del gasto suntuario y una reorientación del gasto total hacia la producción interna, habida cuenta de las diferentes propensiones importadoras que caracterizan a los estratos sociales elevados, por un lado, y a los sectores populares, por otro.

La conformación de una alianza productiva nacional, con miras a solucionar la crisis del patrón de acumulación minero-estatal y a resolver a largo plazo los dilemas de la viabilidad económica de Bolivia, debe tomar en cuenta el rol esencial del sistema financiero. Existe una necesidad imperiosa de racionalizar el sistema financiero para que cumpla en verdad con su doble función: genuina intermediación financiera, por un lado, y banca de fomento, por otro.

Hoy en día es un sector más que compite por el excedente expropiado por vías precapitalistas o financieras a los sectores populares. Sale de suyo que el cambio de esta situación pasa necesariamente por la nacionalización del sistema financiero previa nacionalización del Estado mismo.

Quinto: La reinserción activa en la división internacional del trabajo debería incorporar lineamientos que apunten hacia la realización de un proceso de integración latinoamericana de carácter antiimperialista. El dominio moderno de las fuerzas productivas impulsadas por la revolución científico-técnica reclama la ampliación de los espacios de reproducción, pero para lograr ese objetivo en términos de beneficio nacional-popular se requieren a su vez profundos cambios en las estructuras ideológico-políticas del país.

Frente a las tendencias globales de transnacionalización financiera y productiva, Bolivia tiene una necesidad imperiosa de participar activamente

y con iniciativas propias en la integración latinoamericana, tomando en consideración los diversos mecanismos y opciones existentes al presente, pero haciendo también esfuerzos imaginativos de crear nuevas alternativas y acuerdos parciales y flexibles.

Hasta ahora, la integración fue asunto de gobiernos y planteamiento considerado de derechos; es necesario que la idea de la integración se recoja en los planteamientos de las izquierdas, dentro de un genuino espíritu de solidaridad antiimperialista de pueblos de América Latina. Esto debe ser algo más que un postulado. Frente a las tendencias reaccionarias y desintegradoras de los esquemas neoliberales se impone hacer propuestas concretas. Dentro de ese espíritu cabe plantear, en primer lugar, el involucramiento de las empresas públicas, sobre todo en la producción de bienes de capital, que es una de las áreas menos desarrolladas en todas las economías de la región, ninguna de las cuales posee por los demás mercados suficientemente amplios como para desarrollarla por cuenta propia en la amplitud y profundidad necesarias.

Bibliografía

Albó, Xavier, "El proyecto campesino de Estado y sociedad en Bolivia", en *Movimiento Bolivia libre* (comp.), 1987.

Aranibar, Antonio; González, Chacho; Ramos Sánchez, Pablo, "Encuentro sobre la problemática nacional", La Paz, 1987.

Ardaya, Gloria; Grebe López, Horst, "Elementos para el estudio de la crisis de hegemonía y de las opciones del movimiento popular", en *Estado y Sociedad*, núm. 3, La Paz, octubre 1986.

Bedregal, Guillermo, *Dialéctica de la hiperinflación en Bolivia. Octubre 1982/agosto 1985. Opúsculo crítico*, Editorial Juventud, La Paz, 1987.

Calderón, Fernando (comp.), *Los movimientos sociales ante la crisis*, UNU/CLACSO/IIISUNAM, Buenos Aires, 1986.

Calderón, Fernando; Laserna, Roberto (comps.), *El poder de las regiones*, Ediciones CERES/CLACSO, La Paz, 1983.

Calla, Ricardo, "La encrucijada de la COB: Temas del movimiento obrero boliviano en la coyuntura democrática (1982)", en Roberio Laserna (comp.), 1985.

Camacho Omiste, Edgar, *Bolivia y la integración andina. Fundamentos políticos y perspectivas*, La Paz (3ª edic. actualizada), 1986.

¿Qué pasó en 1986 en política exterior? Informe especial, CEDOIN, La Paz, 1987.

Cámara Agropecuaria del Oriente, II Congreso Extraordinario: Lineamientos de políticas de desarrollo para el sector agropecuario del departamento de Santa Cruz, Santa Cruz, 1986.

Cámara de Diputados, *El sistema financiero nacional. Compendio de disertaciones en el Foro-Debate realizado del 2 al 4 de febrero de 1987*, Ediciones "Soluciones en democracia", La Paz, vol. 1, 1987.

CENDES, Los campesinos ante la Reforma Tributaria, La Paz, 1986.

CEPAL, "Los bancos transnacionales, el Estado y el endeudamiento externo de Bolivia", Estudios e Informes de la CEPAL, núm. 26, Santiago de Chile, 1983.

CEPAL, "Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento", Cuadernos de la CEPAL núm. 54, Santiago de Chile, 1986a.

CEPAL, Bolivia 1950-1980: Transformaciones, desequilibrios y cambios estructurales (LC/R. 521), octubre 1986b.

CEPAL, El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones. (LC/G. 1440, Conf. 79/3), noviembre 1986c.

CEPROLAI, "Empleo y salario en Bolivia", *Boletín Documentación* núm. 12, primer semestre 1986.

CEPROMIN, *Tres años de lucha sindical 1981-1984*, La Paz, 1984.

Central Obrera Boliviana, Plan económico-social de emergencia de la Central Obrera Boliviana para el cogobierno, 1983. (Varias ediciones).

COB, VI Congreso Nacional: Documentos y resoluciones, Ediciones CEPROMIN, La Paz, 1984.

COB, VI Congreso Nacional: Protocolos y tesis de la discusión política, Hisbol, La Paz, 1985.

Central Obrera Boliviana/Centro de Estudios del Trabajo, *Reflexiones del movimiento obrero*, La Paz, 1987.

Centro de Estudios del Trabajo, *Actualidad Laboral* núm. 6, mayo-junio 1987.

Confederación de Empresarios Privados de Bolivia, *Análisis de la economía boliviana en la década 1970-1979. (Algunos aspectos principales)*, La Paz, 1980.

CEPB, "Pensamiento de la empresa privada boliviana". (Documentos emitidos de febrero 1977 a marzo 1981), La Paz, 1981.

Confederación de Empresarios Privados de Bolivia, "Bolivia: Cara a cara con los candidatos", exposiciones y ponencias de los partidos políticos participantes en el Foro y Panel auspiciados por la CEPB el 28 de mayo y el 11 de junio de 1985, *Presencia*, 30 de junio 1985a.

CEPB, *Pensamiento y acción de la empresa privada 1982-1985*, La Paz, 1985b.

CEPB, (Solicitada sobre reactivación), en *Hoy*, 31 de mayo 1987.

Dorla Medina, Samuel, *La economía informal en Bolivia*, La Paz, 1986.

Dorla Medina, Samuel, *Coyuntura económica*, ILDIS/Econométrica, La Paz, 1987.

Escobar, Filemón, "Un verdadero órgano de poder", en *Temas en la crisis* núm. 27, *El movimiento obrero de Bolivia*, La Paz, agosto 1986.

Fernández, Miguel, "Notas sobre las relaciones obrero-patronales", en *Temas Laborales* núm. 1, La Paz, mayo 1987a.

Fernández, Miguel, "Notas sobre el discurso del sector informal", en *Temas Laborales* núm. 2, La Paz, junio 1987b.

Grebe López, Horst, "El excedente sin acumulación. La génesis de la crisis económica actual", en *Bolivia, hoy*, Siglo XXI, México, 1983.

Grebe López, Horst, Origen de la crisis: agotamiento del modelo de desarrollo e ineficiente conducción de la política económica; *Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral*, La Paz, 1984.

Grebe López, Horst, "Salario, excedente y democracia", en *Democracia y participación*, Ediciones FLACSO, La Paz, 1985a.

Grebe López, Horst, "Crisis económica y opciones democráticas", en *Estado y Sociedad* núm. 1, La Paz, septiembre 1985b.

Grebe López, Horst, "Situación actual y perspectivas de la industrialización en Bolivia", en Edelberto Torres-Rivas/Eckhard Deutscher (eds.), *Industrialización en América Latina. Crisis y perspectivas*, FLACSO/CEDAL, Costa Rica, 1986.

Grebe López, Horst, "El desarrollo de la industria: lecciones del pasado y opciones para el futuro", en *Estabilización y desarrollo*, ILDIS/Foro Económico, La Paz, 1987a.

Grebe López, Horst, "Notas críticas sobre la gestión económica de la UDP", en *Movimiento Bolivia Libre* (comp.), 1987b.

Grebe López, Horst, "Bolivia: Opciones de inserción comercial externa y de política industrial alternativa", en Rosales (edit.), 1987c.

Huarachi, Gualberto; Larrazábal, Erik, "Las medidas económicas de los años 80", en *Estudios Económicos* núm. 1, Banco Central de Bolivia, La Paz, 1986.

Hurtado, Javier, *El katarismo*, Hisbol, La Paz, 1986.

ILPES, "La planificación y las políticas públicas en 1982-1984 y perspectivas para la segunda mitad del decenio", *Cuadernos del ILPES* núm. 31, Santiago de Chile, 1986.

Jordán Pando, Roberto, "El 'Foro', los ministros y el cambio de estructuras", en *Análisis*, 20 de marzo 1987.

Junta del Acuerdo de Cartagena, Estudio para el fortalecimiento del sistema institucional de comercio exterior e integración de Bolivia (Proyecto 080201 AB), Lima, 1984.

Laserna, Roberto (comp.), *Crisis, democracia y conflicto social*, CERES, Cochabamba, 1986.

Lazarte, Jorge, "Cogestión y participación: ideología y práctica del movimiento obrero", en *Estado & Sociedad* núm. 1, La Paz, septiembre 1985.

Lazarte, Jorge, "El aplastamiento de la COB rompería el equilibrio social", en *Temas de la crisis* núm. 27, *El movimiento obrero de Bolivia*, La Paz, agosto 1986a.

Lazarte, Jorge, "Crisis de identidad y centralidad minera", en *Los mineros de ayer y de hoy. Informe especial*, CEDOIN, La Paz, 1986b.

Lazarte, Jorge, "Notas sobre la crisis del movimiento obrero y popular", en *Presencia*, 14 de junio 1987a.

Lazarte, Jorge, "La COB en la encrucijada y su opción de futuro", en *Análisis*, 10 de julio 1987b.

Machicado, Carlos, *La distribución del ingreso en Bolivia*, ILDIS, La Paz, 1987.

Machicado, Flavio, *Las finanzas públicas y la inversión*, ILDIS, La Paz, 1987.

Mayorga, René A. (comp.), *Democracia a la deriva. Dilemas de la participación y concertación social en Bolivia*, CERES/CLACSO, La Paz, 1987.

Ministerio de Planeamiento y Coordinación, "La economía boliviana: crisis, perspectivas y política de desarrollo", Mesa Redonda para la Cooperación Internacional a Bolivia (1ª fase), La Paz, 20-22 de abril 1983.

Ministerio de Planeamiento y Coordinación, "Plan Nacional de Rehabilitación y Desarrollo", La Paz, 1984.

Morales, Juan Antonio, *Precios, salarios y política económica durante la alta inflación boliviana de 1982 a 1985*, ILDIS, La Paz, 1987.

Morales, Rolando, *Desarrollo y pobreza en Bolivia. Análisis de la situación del niño y la mujer*, UNICEF, La Paz, 1984.

Morales, Rolando, *La crisis económica en Bolivia y su impacto en las condiciones de vida de los niños*, UNICEF, La Paz, 1985.

Morales, Rolando, "Bolivia", en *Coyuntura Económica Andina* núm. 7, agosto 1986.

Morales, Rolando, "Bolivia", en *Coyuntura Económica Andina* núm. 8, junio 1987a.

Morales, Rolando, *Bolivia: Efectos sociales de la crisis y de las políticas de ajuste*, ILDIS, La Paz, 1987b.

Movimiento Bolivia Libre (comp.), "Repensando el país", La Paz, 1985.

Müller y Machicado, *Crisis económica: propuestas y evaluación*, La Paz, 1985.

Müller y Machicado, *Evaluación Económica 1985*, La Paz, 1986.

Müller y Machicado, *Evaluación Económica 1986*, La Paz, 1987a.

Müller y Machicado, *Acuerdos y documentos de la Nueva Política Económica 1986*, La Paz, 1987b.

Müller y Machicado, *Estadísticas Económicas*, La Paz, 1987c.

Müller y Machicado (eds.), *El diálogo para la democracia*, La Paz, 1986.

Núñez del Prado, Arturo, "Bolivia: Inflación y democracia", en *Pensamiento Iberoamericano* núm. 9, Madrid, 1986.

Ramos, Pablo, *El neoliberalismo en acción. Análisis crítico de la "nueva política económica"*, La Paz, 1985.

Ramos, Pablo, *Crítica de la Reforma Tributaria*, La Paz, 1986a.

Ramos, Pablo, *Siete años de economía boliviana*, Ediciones Puerta del Sol (4ª edición), La Paz, 1986.

Rivera, Silvia, *Oprimidos pero no vencidos. Luchas del campesinado aymara y quechua 1900-1980*, Hisbol/CSUTCB, La Paz, 1984.

Rivera, Silvia, "El movimiento sindical campesino en la coyuntura democrática", en Roberto Laserna (comp.), 1985.

Rosales, Osvaldo (edit.), *Estrategias alternativas de desarrollo en América del Sur*, CEPAL/ILPES/FLACSO/ILDIS/PNUD, La Paz, 1987.

Sachs, Jeffrey D., "Análisis sobre la NPE", en *Análisis*, 17 de enero 1986a.

Sachs, Jeffrey D., "Esquema de memorandum", en *Hoy*, 9 de agosto 1986b.

Sachs, Jeffrey D., *The Bolivian Hyperinflation and Stabilization*, 1986c. Trabajo mimeografiado.

Sachs, Jeffrey D., *Trade and Exchange Rate Policies in Growth-oriented Adjustment Programs*, 1987. Trabajo mimeografiado.

Sandoval, Godofredo, "Las mil caras del movimiento social boliviano: 'De las jornadas de marzo a las jornadas de septiembre de 1985'", en *Estado & Sociedad* núm. 2, La Paz, 1986.

Terán, Gerardo y Rivas, Hugo, *Pasado, presente y futuro de la deuda externa pública boliviana*, CEPROMIN, La Paz, 1985.

UDAPE, *Análisis de la gestión económica en Bolivia 1982-1985*, Ediciones UDAPE, La Paz, 1985.

UDAPE, "El proceso de estabilización, la Nueva Política Económica y una caracterización del momento actual", DC-024/86, 1986. Trabajo mimeografiado.

Ugarteche, Oscar, *El Estado deudor. Economía política de la deuda: Perú y Bolivia 1958-1984*, IEP/ILDIS, Lima, 1986.

Unidad Democrática y Popular, *La Unidad Democrática y Popular reivindica el contenido revolucionario de las luchas liberadoras y las tradiciones históricas del pueblo boliviano* (Programa), La Paz, 1986.

Urioste, Miguel, *Bolivia 1983: crisis económica, pobreza rural, sequía y movimiento campesinos*, La Paz, 1984.

Zavaleta Mercado, René, *Las masas en noviembre*, Editorial Juventud, La Paz, 1983.

Zavaleta Mercado, René, *Proyecto de investigación sobre participación y democracia en Bolivia*, 1984a. Trabajo mimeografiado.

Zavaleta Mercado, René, *La reforma del Estado en la Bolivia postdictatorial*, 1984b. Trabajo mimeografiado.

Zavaleta Mercado, René, *Lo nacional-popular en Bolivia*, Siglo XXI, México, 1986.

**Innovaciones de políticas económicas y
comportamiento de los actores sociales
en el contexto de la crisis, 1980-1987:
El caso ecuatoriano***

Francisco Hidalgo V.**

Eduardo Gordillo R.***

Eduardo Valencia V. (coordinador)****

I. Introducción

El presente estudio tiene como objetivo central realizar un análisis descriptivo, en base a las tendencias empíricas observables del comportamiento de la economía ecuatoriana en lo que va de la década, con especial énfasis en las innovaciones más importantes que se han dado en materia de políticas económicas y sociales por parte del Estado, y que fueron introducidas especialmente como consecuencia de la crisis y hayan tenido un efecto continuo y potencial de largo plazo.

Esta investigación está enmarcada dentro del Proyecto RLA/86/001 PNUD-UNESCO-CLACSO, titulado "Ciencias sociales, crisis y requerimientos de nuevos paradigmas en la relación Estado/Sociedad/Economía".

Dentro de este contexto investigativo, se analizan las modalidades de respuesta y las actitudes de conflicto/apoyo que, ante la adopción de políticas por parte del Estado, presentaron los actores sociales. Se revisan paralelamente las demandas de políticas alternativas que éstos han venido realizando. Como complemento indispensable, y en base a las tendencias históricas que surgen de la investigación, se intenta un análisis prospectivo del manejo económico por parte del Estado y sus relaciones con los distintos agentes sociales.

El marco investigativo del trabajo está estructurado de la siguiente manera:

* Investigación enmarcada en el Proyecto PNUD-UNESCO-CLACSO, "Ciencias sociales, crisis y requerimientos de nuevos paradigmas en la relación Estado/Sociedad/Economía".

** Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (IIE-PUCE).

*** Investigador invitado.

**** Director del IIE-PUCE.

— Se ha convenido que el inicio formal de la investigación se sitúe en los años 1979-80, por dos razones fundamentales; primera, en esos años el Ecuador retorna a un régimen democráticamente elegido, luego de 7 años de dictadura militar; y, segunda, porque este bienio coincide con el período inmediato anterior al desborde de la crisis que se produce a partir de 1981. No obstante, se privilegia la información de años más recientes, y se da un tratamiento preferencial a las políticas adoptadas en el contexto de la actual crisis y a las perspectivas, tanto económicas como de los movimientos sociales, hacia 1987-88. En este sentido, se consideró pertinente analizar globalmente el primer período constitucional 1979-84, tomando como eje las políticas económicas más importantes; mientras que para el período presidencial vigente, dada la necesidad de un mayor detalle y precisión en el concatenamiento de los acontecimientos, se efectuó un análisis cronológico.

— En la parte histórica del trabajo, se describen las políticas económicas más trascendentes, alcanzando este calificativo aquellas que:

- 1) más nítidamente reflejan la filosofía económica de los gobernantes,
- 2) por sus efectos profundos en el mediano plazo han modificado de alguna manera la estructura y organización económica del Ecuador, y
- 3) al mismo tiempo han generado un relativo grado de conflictividad en función de la oposición/cooperación de los diversos actores sociales.

— Si bien no se efectúan críticas profundas al enfoque teórico que ha sustentado la estrategia económica de los gobiernos de turno, en partes del trabajo se incluyen cortos análisis teóricos que permiten aclarar las causas y las consecuencias de determinadas medidas.

— En base a las tendencias empíricas encontradas, se buscó construir un diagnóstico válido de la situación vigente en el país, así como incluir reflexiones sobre probables tendencias en el mediano plazo.

— Si bien el trabajo es un cuerpo coherente de investigación, pues muchos hechos están ligados entre sí, se ha buscado que cada período en que se divide el trabajo, pueda ser leído independientemente del resto, pero tomando en cuenta las consideraciones previamente anotadas, pues es dentro de estas referencias metodológicas que la presente investigación debe entenderse.

A pesar del plazo relativamente corto disponible para culminar la investigación, dada la importancia del tema tratado, se espera que los avances que se incorporan en este trabajo permitan profundizar en el conocimiento de nuestra realidad económica desde una perspectiva más amplia y novedosa, esperando que esta contribución sea útil para los objetivos más ambiciosos que se han planteado dentro del Proyecto Regional en mención.

II. Contexto histórico

El desarrollo de la economía ecuatoriana históricamente ha dependido de la vinculación del país con el exterior. Esta vinculación, si bien no es una particularidad única del Ecuador, no obstante ha sido altamente significativa para su desenvolvimiento social y político.¹ Es por esto que se afirma que la

evolución del sector externo, siempre vulnerable a fluctuaciones exógenas, ha determinado las etapas de prosperidad y estancamiento en el Ecuador.

En este contexto, nuestro país adquiere las divisas que necesita para pagar sus importaciones de productos intermedios y de capital, servicios, tecnología y financiamiento necesarios para la generación del producto nacional, a través de la venta al exterior de algunos bienes principalmente primarios, y de ciertos servicios.

Hasta finales de los años cincuenta, la articulación del país con el exterior se sustentaba principalmente en las exportaciones de café, cacao y banano, lo que implicaba un determinado tipo de relaciones con el mundo industrializado y una específica incidencia en la política económica interna (patrón de crecimiento agroexportador de desarrollo "hacia afuera"). En esta época, la estructura industrial era prácticamente inexistente.

A partir de la promulgación de la primera Ley de Fomento Industrial en 1957, se dio inicio a un proceso de reestructuración de las fuerzas económicas internas, mediante la implementación de un esquema de industrialización que como es conocido estaba enmarcado en los principios teóricos delineados por la CEPAL (Comisión Económica para América Latina), y que buscaba conjugar la vieja forma de vinculación al mercado internacional, producto del modelo agro-exportador proveedor de materias primas antes referido, con una nueva forma de inserción en la economía internacional. El objetivo básico era gestar en el país un patrón de crecimiento "hacia adentro", basado en una estrategia de industrialización que buscaba sustituir las importaciones que se efectuaban en el exterior, con producción interna de los mismos bienes.

Uno de los principales mecanismos que utilizaron los gestores de la política económica ecuatoriana para fomentar este esquema de desarrollo en el país, fue el arancel de importaciones. Con este mecanismo se buscaba rodear a la industria naciente de una barrera proteccionista considerable por medio de la imposición de tarifas, restricciones y prohibiciones a las importaciones de bienes que competían con la producción nacional. Adicionalmente, se utilizaron también políticas de crédito subsidiado y de exenciones fiscales, entre otros instrumentos de fomento. Igualmente, con el propósito de superar la seria limitación que significaba el tamaño relativamente pequeño del mercado interno, para la mejor implementación de este patrón de desarrollo, el gobierno, como principal actor y rector de este modelo de crecimiento, buscó ampliarlo a través de la participación del país en los dos principales esquemas de integración latinoamericanos, primero en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), hoy Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), y luego, de una manera más específica y directa, en el Grupo Andino.

Sin embargo este proyecto de industrialización no respondió completamente a las expectativas que en torno de él se habían generado pese a que la tasa de crecimiento del sector industrial fue significativa (10,2% en promedio durante el período 1971-1980, con una participación promedio del 16,8% del PIB en el mismo período). En efecto, el beneficio que suponía la sustitución de algunas importaciones no se tradujo en un alivio para la

balanza de pagos ni en una disminución de la dependencia en la tecnología importada, porque las industrias que han sido instaladas para satisfacer la demanda interna de los productos sustituidos se han fundamentado fuertemente en las importaciones de bienes de capital, insumos y servicios tecnológicos.²

Por otro lado, en materia de exportaciones, el naciente sector industrial, aún hasta nuestros días, ha aportado sólo marginalmente al total de las exportaciones ecuatorianas.

Este comportamiento del sector industrial obedece no sólo al hecho de que una importante magnitud de los actores económicos directamente involucrados —los industriales— han basado su actividad en un marco económico de referencia significativamente ficticio, lo que ha dado margen al desarrollo de una industria relativamente ineficiente y con una elevada capacidad instalada ociosa, sino también porque el grado de desarrollo tecnológico y financiero del país, por nuestra condición histórica de subdesarrollo, no ha permitido que los sistemas de producción nacionales sean lo suficientemente competitivos a nivel internacional.

El impacto de este patrón de crecimiento sobre el otro grupo de actores económicos involucrados —los trabajadores— ha sido negativo en tanto ha significado un uso considerable de técnicas de producción intensivas en capital, generalmente apropiadas para las necesidades de los países industrializados, en detrimento de la potencial captación de mano de obra que se hubiera obtenido si se impulsaba y fomentaba el uso de tecnologías más apropiadas a la realidad nacional. Por ende, este esquema de crecimiento no resolvió el problema del empleo, que ha sido uno de los más cruciales retos sociales que ha tenido que enfrentar el país en épocas recientes.

Para finales de 1971, antes del inicio del denominado "boom" petrolero en el Ecuador, el crecimiento del sector industrial no podía continuar sustentándose en los subsidios que le proporcionaba el Estado porque la situación fiscal era crítica. Desde el punto de vista de la balanza de pagos tampoco se podía continuar fomentando el desarrollo de un sector que generaba constantes presiones sobre la demanda de divisas sin proporcionar una mayor oferta de las mismas en contrapartida. Estos dos factores, entre otros, contribuyeron al inicio de la pérdida del dinamismo del proyecto de crecimiento "hacia adentro" adoptado por el país.

Sin embargo, a raíz del citado "boom" petrolero tanto la situación de la economía doméstica como su imagen ante el exterior se modificaron sustancialmente. Concomitantemente al mayor ingreso de divisas provenientes del sector petrolero, se produjo un aumento de la inversión extranjera (sobre todo en los primeros años de la década), un crecimiento de la inversión pública, un mayor rol del Estado como principal gestor de la política económica y social, y un mayor ingreso de divisas bajo la forma de deuda externa.

Frente a esta nueva situación, el Gobierno en lugar de reducir paulatinamente los niveles de proteccionismo y de subsidio que rodeaban a la industria nacional, para así volverla más eficiente y competitiva a nivel internacional, optó por posponer los ajustes estructurales que eran necesarios

con el propósito de proporcionar un carácter de autosuficiencia al modelo de desarrollo industrial implementado. A esta profundización de los desequilibrios sectoriales de crecimiento contribuyeron también dos factores adicionales. Estos son: por un lado, las sobrevaloraciones del sucre que se produjeron como consecuencia del mantenimiento de un tipo de cambio fijo desde agosto de 1970 hasta marzo de 1982 (25 sucres por cada dólar americano), sobrevaloraciones que significaron un abaratamiento en términos de moneda nacional de todas las importaciones, incluyendo las de los productos terminados e insumos industriales; y por otro, la persistencia de una política de sustitución de importaciones destinada a satisfacer la demanda de los estratos altos de la población, que son los sectores con mayor capacidad adquisitiva en relación a la mayoría de la población ecuatoriana.

En los inicios de los años 80 el concepto de crisis se transformó en una realidad cotidiana del país. Los principales fundamentos económicos que habían permitido el rápido crecimiento de la economía ecuatoriana durante la década de los setenta, esto es la renta petrolera y el crédito externo, empezaron a agotarse. La caída de los precios del petróleo, el cierre del crédito externo, la elevación de las tasas internacionales de interés (que encarecieron el servicio de la deuda externa), los últimos desastres naturales (las inundaciones de finales de 1982 y principios de 1983 y el sismo de marzo de 1987), tuvieron un impacto económico muy severo y restrictivo sobre la actividad económica en general.

En estas circunstancias, la pérdida de dinamismo del proyecto de crecimiento hacia adentro volvió a evidenciarse, pero esta vez con desequilibrios más profundos, los mismos que se volvieron estructurales en la etapa de la bonanza petrolera, por la falta de ciertos ajustes indispensables en la conducción económica y en la generación de la demanda interna por la vía de una mejora en la distribución de la renta.

Ante la necesidad de enfrentar la crisis y como consecuencia de las presiones ejercidas por los diferentes organismos e instituciones financieras internacionales, cuyo enfoque económico se fundamenta tanto en la apertura y liberalización de los mercados cuanto en la utilización de variables monetarias como eje de la política económica, así como en la práctica de las teorías basadas en las leyes de las ventajas comparativas, desde los primeros años de esta década se ha presenciado un retorno paulatino a una serie de políticas que buscan readecuar la economía ecuatoriana al antiguo patrón de crecimiento primario exportador.³

Este esquema de crecimiento tiene sin embargo tres diferencias básicas con respecto al modelo agroexportador que rigió hasta los años 50. Esto es: primero, en tales años el país no exportaba petróleo, el principal producto de exportación del Ecuador, cuyos recursos han servido para fortalecer el rol del Estado como conductor del desarrollo económico; segundo, actualmente se dispone de una base relativamente consolidada de industrialización; y por último, adicionalmente se tiene una forma de vinculación más diversificada con el mercado internacional.

Entre las principales características sociales asociadas a este patrón de crecimiento, se pueden mencionar las siguientes: un acelerado proceso

de desarrollo urbano y de migración de los campesinos a las grandes urbes; una mayor concentración de los ingresos en los sectores modernos, excluyendo a varios grupos sociales de los beneficios de la expansión económica, aún cuando a partir de la década del setenta se consolidó la formación de una importante clase media emergente; el fortalecimiento de los sectores bancarios financieros e industriales, los mismos que se volvieron más modernos y dinámicos y con una creciente incidencia sobre la actividad económica ecuatoriana, y la constitución y consolidación de los movimientos sociales de la clase obrera sindicalizada y el campesinado, institucionalizándose muchas de sus organizaciones clasistas.

En lo que respecta al sector específico de los trabajadores, debe señalarse que éste emergió del esquema de industrialización antes referido, teniendo durante los primeros años de la década del 70 un limitado proceso de articulación social, proceso que se fue estructurando en base a un movimiento sindical más bien débil, cuya posición ideológica se identificaba con la intelectualidad de izquierda.⁴ En este contexto, a medida que el proceso de modernización se consolidaba, el movimiento sindical iba confirmando su participación en la economía ecuatoriana de una manera cada vez más creciente, ampliando su ámbito de influencia a otros sectores sociales.

Es así como se fueron paulatinamente unificando las distintas organizaciones clasistas de los trabajadores hasta conformar el llamado Frente Unitario de Trabajadores (FUT), que ha llegado a convertirse en la actualidad en la principal expresión del movimiento sindical en el país, en el portavoz de las demandas de los trabajadores y en el canalizador de las protestas populares. El instrumento de presión más utilizado por este movimiento, ha sido la "huelga nacional de trabajadores", cuyas plataformas de lucha, muchas veces inmediatistas, se han basado principalmente en reivindicaciones de orden salarial, posiciones clasistas y temas de carácter nacional.⁵

No obstante, la conformación del sindicalismo ecuatoriano no ha sido homogénea y ha tenido que confrontar importantes resquebrajamientos en sus bases de estructuración, situación que ha disminuido su capacidad de presión y negociación.

Por otra parte, las organizaciones campesinas agrupadas en la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas (FENOC), que es la expresión institucional más importante de este sector, han mantenido una plataforma de lucha sobre la base de lograr conquistas sociales relacionadas de una manera específica con aspectos tales como la redistribución de la tierra, nuevos sistemas de comercialización y la democratización del crédito, entre otros, tratando así de superar los procesos de diferenciación y discriminación de los campesinos con respecto a otros actores sociales. Como una estrategia de lucha, esta Federación ha tendido a ampliar su influencia a través del acercamiento a otros protagonistas sociales, como el FUT, buscando de este modo diversificar sus bases de apoyo.⁶

En lo que se refiere a la participación de otros actores económicos, además de las Cámaras de la Producción, que siempre tienen un rol activo en defensa de sus intereses gremiales, se debe señalar que los choferes, maestros, profesionales, trabajadores estatales y estudiantes, también han

reafirmado su presencia como protagonistas de trascendencia en la actividad económica y social del país, interviniendo activamente en movimientos de protesta popular, aunque no en todos los casos han mantenido intereses convergentes con aquellos que identifican a los trabajadores agrupados en el FUT.

En este marco de referencia, el Estado ha sido el eje sobre el cual ha girado la política económica y la estrategia de desarrollo del país, especialmente hasta 1984, al convertirse en el principal protagonista del quehacer económico y social. Su influencia ha sido preponderante para determinar el comportamiento de los demás actores que intervienen en el proceso socio-económico ecuatoriano. No obstante, como se verá a lo largo de este trabajo, en los últimos años el Estado ha retrocedido en su función de rector de la actividad económica, cediendo en parte la iniciativa a otros grupos de poder dentro del sector privado.

III. El gobierno Roldós-Hurtado (1979-1981)

En agosto de 1979, como resultado de la reinstauración del proceso democrático en el Ecuador, que había sido interrumpido por las dictaduras militares que gobernaron al país durante casi toda la década de los setenta, tomaron posesión como Presidente y Vicepresidente de la República, Jaime Roldós Aguilera, afiliado al partido Concentración de Fuerzas Populares (CFP, populista) y Osvaldo Hurtado Larrea (Democracia Popular).

El binomio triunfador en su campaña política había sembrado grandes expectativas en los sectores populares bajo el lema de la "fuerza del cambio". Estos sectores, cuyas principales aspiraciones de orden económico y social se habían mantenido reprimidas durante la época de las dictaduras militares, vieron en el nuevo Gobierno la posibilidad de lograr el tan ansiado cambio estructural en la economía ecuatoriana. Los sectores identificados con la derecha económica, sin embargo, actuaban con cierta cautela y desconfianza frente a las características reformistas de la nueva administración.

1 El marco económico

La evolución de las principales variables macroeconómicas permite apreciar la situación global de la economía en esa época. Para 1979 la tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB) alcanzó su nivel más bajo desde 1973 (5,3%), luego de haber registrado una tasa del 9,3% en 1976 y tasas superiores al 6,4% para el resto de la década. Aún cuando esta tasa de crecimiento no era considerada crítica, en este año se comenzó a evidenciar el fin de la expansión petrolera de la década de los setenta. El promedio anual del crecimiento del índice de precios que fue del 10,3%, disminuyó frente al 13,1% registrado en 1978. Igualmente, el déficit del presupuesto del Gobierno Nacional que en 1979 ascendió a 8.204.7 millones de

sucres, aproximadamente el 4% del PIB, mejoró relativamente con respecto al déficit del año anterior. En lo que se refiere a los desequilibrios del sector externo, la cuenta corriente de la balanza de pagos cerró con un déficit de US\$ 625 millones (aproximadamente el 7% del PIB), saldo que profundizaba la tendencia de deterioro iniciada en 1978.

Si bien el panorama económico global era más favorable que aquel que se experimentó a partir de la profundización de la crisis a finales de 1982, debe señalarse que para 1979 los beneficios de la expansión económica originada en el "boom" petrolero de los años setenta y en las contrataciones de nueva deuda externa, se extendieron en forma desigual en favor de los sectores modernos y en detrimento de las aspiraciones de los sectores populares.

Frente a este contexto, el nuevo gobierno, según declaraciones oficiales, pretendía conseguir el "desarrollo armónico e integrado del país" a través de la planificación como el instrumento central de su política económica, bajo la premisa de que el Estado debía ser el principal eje ordenador del proceso económico y social del país, dándosele para esto un lugar preponderante como regulador de las fuerzas del mercado y de la actividad económica.

Estos lineamientos socio-económicos fueron plasmados en el denominado "plan nacional de desarrollo 1980-1984" que salió a la luz en el mes de abril de 1980. En él se plantearon aspectos tales como la reforma administrativa y fiscal, políticas rurales y campesinas, políticas de enseñanza y educación, mejoramiento de las condiciones sociales y económicas de los trabajadores, promoción popular, defensa de los recursos naturales, la industrialización del país, el respeto a la propiedad y a la empresa privada y el fortalecimiento de la integración latinoamericana, entre otros objetivos.

2 Período agosto 1979-1980

Tres son las principales decisiones de política económica que afrontó el Presidente Roldós a pocos meses de instaurado el gobierno democrático. Estas son: el incremento de las tarifas del transporte urbano y provincial, la elevación de sueldos y salarios y la fijación en 40 horas semanales de la jornada de trabajo. Se ha hecho referencia a estas tres específicas medidas de política económica porque en ellas el Gobierno, en el marco del naciente período democrático que indudablemente traía consigo la conflictividad que había permanecido latente durante las dictaduras militares, tuvo que enfrentar y solucionar las demandas que ejercieron los diferentes actores económicos involucrados. A continuación se esquematiza cada uno de estos tres elementos y se presentan tanto las posiciones oficiales como las opiniones, propuestas y reacciones de los diversos actores económicos al respecto.

a *El incremento de las tarifas del transporte:* El Presidente Roldós, a finales de 1979 y principios de 1980, enfrentó las presiones que por medio de un paro de actividades realizado durante varios días, a partir del 28 de

julio de 1980, ejercieron los transportistas en demanda de incrementos en las tarifas del transporte urbano y provincial, argumentando que la elevación de los precios de las llantas, repuestos y accesorios, así como de los chasis y carrocerías, hacía necesaria una revisión inmediata de precios de los pasajes.

La posición del Gobierno en esta materia fue la de buscar implantar soluciones alternativas al problema, las mismas que incluían la posibilidad de estatizar o municipalizar el transporte urbano, con el objeto de mantener la imagen reformista y el compromiso popular que había adquirido durante la campaña política que lo llevó al poder.

Desde su punto de vista, el Gobierno sustentaba que la verdadera razón que estaba detrás de la posición de los transportistas era la de que habían sectores políticos interesados en propiciar el caos para desestabilizar la naciente democracia, buscando nuevamente el retorno a las dictaduras militares⁷, lo cual fue desmentido en repetidas ocasiones por las asociaciones de transportistas, que consideraban a sus demandas como posiciones auténticamente clasistas.⁸

Finalmente, el Gobierno cedió a las presiones de los transportistas. La razón era obvia, la Federación Nacional de Transportadores es un poderoso grupo de presión que ha influido decisivamente en muchas resoluciones de los gobiernos —hasta las dictaduras militares tuvieron que transigir con sus puntos de vista—, puesto que al ser el transporte una actividad estratégica para el país y al estar en manos totalmente del sector privado, los gobiernos están incapacitados para afrontar un paro prolongado.

Sin embargo, es importante señalar que varios grupos populares se opusieron a la medida de hecho adoptada por el sector del transporte, expresándose en contra de lo que consideraban era un monopolio empresarial, llegando a manifestar públicamente su respaldo al Gobierno.⁹ Esto se hizo particularmente evidente en las concentraciones de apoyo que se realizaron en Guayaquil al día siguiente del paro, y en Quito, a través de las marchas de apoyo de la Federación de Estudiantes Universitarios (FEUE), entre otras.

b *La elevación de sueldos y salarios:* Otro de los temas importantes que generó una serie de polémicas y expectativas entre los diferentes sectores sociales a finales de 1979 y principios de 1980, fue el referente a la elevación de los sueldos y salarios.

En esta ocasión, el Congreso Nacional se convirtió en un protagonista social activo que buscaba canalizar las demandas de los sectores laborales y políticos en materia de incrementos de sueldos, para dar respuesta así a la necesidad de iniciar el "cambio" de la economía ecuatoriana, en especial en lo que se refería a la atención a los planteamientos populares.

Al respecto, es oportuno señalar que el Congreso, pese a la diversidad de partidos políticos que lo configuraban e intereses que defendían, se definió a sí mismo como una institución que en el marco de la naciente democracia pretendía la implementación de la "justicia social" en el país.¹⁰

Es así como el 1º de noviembre de 1979, en consideración a la eleva-

ción del costo de la vida que se experimentó especialmente desde 1976 y al hecho de que durante el período 1976-1979 la dictadura militar había pospuesto los ajustes salariales demandados por los sectores laborales, el Congreso Nacional elevó, a partir del 1º de enero de 1980, el salario mínimo vital de 2.000 a 4.000 sucres (100%) (esto es equivalente a 80 y 160 dólares norteamericanos), e incrementó en mil sucres mensuales los sueldos de quienes recibían entre 3 y 12 mil mensuales, concediendo además un año de estabilidad a los trabajadores a partir del 10 de agosto de 1979. Asimismo, congeló los precios de los productos de primera necesidad y las tarifas de los servicios públicos, tales como el agua potable, alcantarillado, electricidad, correos y comunicaciones.

Obviamente se produjeron reacciones diversas por parte de los sectores productivos, quienes en su mayoría argumentaron que la medida referente al reajuste de los sueldos y salarios incidía directamente en el incremento de los costos de la mano de obra y en la inflación. Las cámaras de la producción y algunos sectores de la pequeña industria y artesanía, por ejemplo, sostenían que el aumento era desproporcionado para la realidad económica del país y pronosticaban que tendría efectos perjudiciales sobre la actividad productiva y el empleo.¹¹

Esta resistencia por parte de los sectores productores se tradujo en ocasiones en incumplimientos de las disposiciones legales sobre los nuevos salarios mínimos. Es así como se produjeron numerosos conflictos laborales no sólo en el sector privado, sino también en el propio sector público. En el caso de las entidades públicas, por ejemplo, este incumplimiento ocasionó paralizaciones en algunas actividades de servicios básicos, como las telecomunicaciones, la refinación de petróleo y la construcción de viviendas. Adicionalmente, los maestros municipales, con actitudes también de hecho, demandaron la aplicación del sueldo básico establecido por el Congreso para el Magisterio Nacional.

Sobre el particular es importante indicar que en el país la fijación de los sueldos y salarios se determina por libre contratación, sin embargo, la fijación del salario mínimo vital, tanto para el sector público como para el privado, es facultad privativa ya sea del Presidente de la República como del Congreso.

c La fijación en cuarenta horas semanales de la jornada de trabajo: Otra medida de política adoptada durante este período fue la fijación en cuarenta horas semanales de la jornada de trabajo, disminuyendo en cuatro horas la jornada laboral que estaba vigente. Esta medida fue establecida por el Congreso el 13 de septiembre de 1979 y promulgada el 14 de marzo de 1980, luego de que se incluyeron las objeciones parciales que hiciera el Ejecutivo al proyecto de ley original, entrando en vigencia a partir del 1º de octubre de 1980.

Según lo expresado por las diferentes cámaras de la producción, la disminución de la jornada laboral tuvo efectos contractivos sobre el volumen de la producción, especialmente a lo largo de 1981, hasta que su impacto fue progresivamente absorbido por la elevación de la producción en los casos

en que esta política fue posible, dependiendo de la eficiencia de las empresas.

Los sectores más afectados fueron aquellos que tenían bajos niveles de productividad y que utilizaban intensivamente la fuerza laboral (agricultura, construcción, comercio, servicios, artesanías y ciertas pequeñas industrias). Por el contrario, el impacto sobre la gran industria que utilizaba elevada tecnología fue más bien marginal.

En este contexto es comprensible la actitud de protesta de las cámaras de industriales y de pequeños industriales y de las federaciones de artesanos, quienes se manifestaron como los opositores más firmes a la medida.¹²

Si bien esta medida permitía que el sector de los trabajadores dispusiera de mayor tiempo libre para realizar otras actividades, los efectos sobre el nivel de empleo fueron adversos, al menos en el corto plazo.

3 Período 1981

Dos son los principales sucesos que configuraron el desarrollo de la actividad económica y social en este año: el conflicto fronterizo con el vecino país del Perú, a finales de enero, y la aplicación del primer paquete concertado de medidas de política económica tendiente a estabilizar la economía ecuatoriana, lo que constituía un hecho económico relativamente novedoso en materia de política económica aplicada, pues el país, en muchos años, no había adoptado un paquete de ajustes de este tipo.

a El conflicto fronterizo con el Perú: El año 1981 fue conflictivo para el Gobierno. La disputa fronteriza con el Perú fue considerada como el más grande peligro para la seguridad nacional en 40 años. Este conflicto incidió directamente en el aumento sustancial de los gastos de defensa, con las consiguientes repercusiones negativas sobre el presupuesto del Estado y sobre la balanza de pagos, puesto que se propició un incremento de las importaciones con fines bélicos, gran parte de las cuales fueron financiadas con nuevos empréstitos externos.

En esta oportunidad se produjo una movilización masiva de tinte nacionalista liderada por el Estado, a través de una "articulación pluriclasista amplia" en torno del concepto de nacionalidad y patriotismo que comprometió a todos los actores sociales y sujetos económicos, pero con diferentes actitudes y respuestas frente al conflicto según los intereses particulares de los protagonistas y la manera como se entendía el problema nacional.¹³

Adicionalmente se produjo una situación de pánico financiero, que se tradujo en un retiro masivo de los depósitos de ahorro y cuentas corrientes del sistema bancario y financiero del país, y en una rápida y estimable fuga de capitales en dólares hacia el exterior, lo que desembocó en una mayor demanda por la divisa americana, ocasionando el alza del tipo de cambio en el mercado libre que había permanecido relativamente estable en los últimos años. Para atender el citado retiro de depósitos, el Banco Central concedió

créditos extraordinarios al sistema bancario y financiero.

b *El primer paquete de medidas de ajuste económico:* El anterior marco de referencia, caracterizado por la convergencia de los distintos actores sociales integrados en la idea de defensa de la Patria y solidaridad nacional, fue considerado por el Gobierno como el momento más oportuno para expedir un paquete importante de medidas económicas estabilizadoras, por primera vez desde las adoptadas entre 1970-1971, antes del "boom" petrolero.¹⁴

Entre estas medidas se destacaron las siguientes: el aumento del precio de la gasolina y de otros combustibles, el incremento de las tasas de interés para contrarrestar la fuga de capitales y fomentar el ahorro interno, el incremento del encaje legal bancario y la adopción de un encaje marginal adicional con el fin de restringir el crédito y el crecimiento del medio circulante, y la elevación de las tarifas arancelarias para incrementar los ingresos del fisco y a la vez restringir las importaciones con el objeto de equilibrar la balanza de pagos (aumentando a su vez el nivel de protección industrial). Tales medidas constituyeron el inicio de una estrategia para enfrentar la crisis, que ya comenzaba a profundizarse, en base a la aplicación creciente de políticas económicas de ajuste de corte neoliberal, aún cuando no se acudió de una manera abierta a medidas devaluatorias, ni se dejó que el mercado actué libremente como regulador de la actividad económica.

El alza de los precios de los combustibles el 17 de febrero de 1981 (especialmente el de la gasolina que subió de 4,65 a 15,00 sucres por galón, o sea un 223%) fue una de las decisiones más conflictivas. Desde el punto de vista oficial, el objetivo era el de disminuir el subsidio estatal al consumo de los combustibles para equilibrar el presupuesto del Estado y controlar el consumo interno de este producto. En 1980, este subsidio se había estimado en 25.000 millones de sucres. Tales incrementos tuvieron una repercusión negativa en la tasa de inflación —al aumentarse, por ejemplo, las tarifas de energía eléctrica como resultado de esta política— entre otros efectos en las variables económicas.

En ese mismo año, comenzó a acentuarse la existencia de un mercado paralelo de cambios cuya cotización era cada vez mayor que la del mercado oficial controlado por el Banco Central, dando margen a operaciones de carácter especulativo y de atesoramiento de dólares por parte de las personas. Dicho diferencial cambiario abrió el camino para que se produjeran sobrefacturaciones de las importaciones, cuyas divisas eran entregadas por el Banco Central al tipo de cambio del mercado oficial, y subfacturaciones de las exportaciones, lo que significaba que dicho diferencial daba incentivos para que algunos exportadores no vendieran al Banco Central todas las divisas provenientes de su exportación, sino que las retuvieran para negociarlas en el mercado libre o las invirtieran en el exterior, en busca de una mayor rentabilidad.

Otra de las variables que comenzaba a perfilarse como uno de los principales elementos a ser tomados en cuenta por las autoridades monetarias al momento de diseñar la política económica del país, fue la magnitud de la deuda externa y su servicio. En este año se contrataron nuevos créditos por

cerca de US\$ 1.000 millones, de los cuales casi el 60% correspondió a préstamos contratados con bancos internacionales privados, los que en parte se destinaron a los gastos de defensa nacional antes referidos. En este año, el servicio de la deuda había aumentado considerablemente por el vencimiento de varios créditos externos de corto plazo, hasta situarse aproximadamente en el 31% del valor de las exportaciones de bienes y servicios.

Las reacciones de los distintos actores sociales frente a este paquete de medidas económicas no mostraron un patrón de comportamiento del todo definido. Al respecto no hay que olvidar que en los años setenta la bonanza petrolera imprimió en los ecuatorianos una actitud de holgura económica. En estas circunstancias el drástico cambio a una economía en crisis ocasionó una especie de incertidumbre, incredulidad y desconcierto entre los diferentes sectores de la sociedad, quienes no llegaban a aceptar la necesidad de austeridad y ajuste bajo las nuevas condiciones del país.

El 13 de mayo de 1981, los trabajadores afiliados al Frente Unitario de Trabajadores (FUT) manifestaron su disconformidad en torno de las medidas de febrero, principalmente las referentes al alza de precios de los combustibles, a través de la realización de la primera huelga nacional de trabajadores llevada a cabo durante el período constitucional del binomio Roldós-Hurtado, la tercera del FUT desde su creación.¹⁵ En esta ocasión se formularon además demandas que implicaban reivindicaciones salariales, la aplicación de la Ley de Reforma Agraria y la derogatoria de la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario que, según se afirmó, fue concebida como respuesta a los intereses de los sectores terratenientes para neutralizar los avances logrados en el proceso de reforma agraria, cuya evolución podía revitalizarse con el advenimiento del nuevo gobierno democrático.¹⁶

Esta huelga fue calificada como de éxito relativo, habiendo aumentado su importancia gracias a la alianza lograda con el sector de los choferes profesionales, lo que produjo una total paralización del transporte público en la ciudad de Quito, según lo reconocieron las propias autoridades. Esto motivó serias disputas en el interior del movimiento sindical, por cuanto se argumentaba que las alianzas de la clase obrera no debían realizarse con sectores como el de los transportistas, porque éstos perseguían únicamente la elevación de los pasajes en contra de los intereses de los sectores populares.¹⁷

A pesar de su relativo éxito, esta huelga significó un reencuentro entre las centrales sindicales que conforman el FUT, después del distanciamiento que se había producido durante el proceso electoral que marcó la reinstauración de la democracia como forma de gobierno en el país.¹⁸

En esta oportunidad el movimiento sindical denunció también la "traición" a los trabajadores luego del respaldo dado al Gobierno en el conflicto con el Perú, evidenciándose la decepción del movimiento sindical frente a los incumplimientos de las ofertas electorales del nuevo Gobierno.

El nivel de polémica que generaron estas medidas a nivel de los partidos políticos fue más bien modesto. En este sentido, las principales críticas provinieron del partido de la Izquierda Democrática (Social Democrática), al

enfatar los efectos inflacionarios que acarriaba la medida relacionada con el incremento de los precios de los combustibles y la necesidad de que el Banco Central controlara la cotización de las divisas en el mercado paralelo de cambios, a través de una intervención que precautelara los niveles de la reserva monetaria internacional, enfrentando de este modo las pretensiones de aquellos sectores que buscaban una devaluación del sucre.¹⁹

El descontento popular se hizo evidente inclusive en sectores como el del campesinado, el cual en diversas marchas de protesta criticó las medidas económicas adoptadas por el gobierno, principalmente aquellas relacionadas con el alza de los combustibles²⁰, hechos que fueron importantes en la medida en que tradicionalmente estos sectores no han constituido una expresión manifiesta de la explosión social, sino que más bien se han movido preferentemente en torno de los aspectos relacionados con la distribución de la tierra y la política agraria.

El sector de los estudiantes, por otro lado, tradicionalmente ha demostrado su rechazo a este tipo de medidas, principalmente las relacionadas con el alza de los combustibles, expresando su posición a través de continuas manifestaciones callejeras.

Pero no todos los actores sociales se oponían al citado paquete económico. Algunos bancos y cámaras de la producción estimaron que las medidas monetarias eran positivas. Estos sectores sostenían que la elevación de las tasas pasivas de interés del 6 al 8% y de las tasas activas del 12 al 15% realizadas el 18 de marzo tenían un efecto positivo, en tanto propendían a un aumento del ahorro interno.²¹ Sin embargo, se continuaron presentando nuevas presiones de personeros de la banca, quienes estimaban que aún era defectuoso el sistema de tasas de interés pues frenaba la inversión privada.²²

Por último es importante señalar que las medidas relacionadas con el aumento del encaje bancario originaron un relativo nivel de rechazo del sector bancario por problemas de liquidez, aún cuando posteriormente, en el mes de junio, la Junta Monetaria con el beneplácito de la banca privada que se "congratulaba" por las medidas económicas en torno de la situación de liquidez resolvió reducir la tasa de encaje bancario y eliminar el encaje marginal, lo que de acuerdo al Presidente de la Asociación de Bancos Privados permitiría que "la banca disponga de recursos económicos a fin de concordar con el desarrollo productivo del país".²³

IV. Gobierno Hurtado-Roldós (1981-1984)

En el mes de mayo de 1981, se suscitó el trágico deceso del Presidente Constitucional de la República, abogado Jaime Roldós Aguilera. En su reemplazo asumió la presidencia el hasta entonces Vicepresidente del país, doctor Osvaldo Hurtado Larrea. El Congreso Nacional, por su parte, designó al abogado León Roldós Aguilera, hermano del difunto Presidente, como nuevo Vicepresidente de la República.

1 Marco económico y político

A fin de establecer un marco referencial sobre el comportamiento de las variables agregadas en 1982, se indica que para este año el Producto Interno Bruto había sufrido un importante deterioro alcanzando un crecimiento de sólo el 1,2 por ciento en relación al 3,9 por ciento logrado en 1981, lo que produjo un descenso en el nivel de empleo. El déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos subió a 8,9 por ciento del PIB (1.202 millones de dólares) después que en 1981 este déficit representó el 7,2 por ciento (993 millones). A fines de 1982, el saldo de la deuda externa pública y privada ascendió aproximadamente a 6.200 millones de dólares, tornándose negativo en US\$ 414 millones el flujo neto de divisas (desembolsos menos servicio de la deuda) después que en 1981 se había generado un flujo positivo de 629 millones. La reserva monetaria internacional sufrió una pérdida de US\$ 287 millones, frente a un aumento de US\$ 225 millones que experimentó en 1981, mientras que el déficit del presupuesto del Estado bajó ligeramente del 4,8 por ciento del PIB en 1981 al 4,5 por ciento en 1982.²⁴

Entre los principales desequilibrios que para 1982 experimentó la economía ecuatoriana, se pueden citar los siguientes: la persistencia de un elevado gasto público financiado con recursos externos; un estancamiento del sector agrícola en beneficio de los sectores urbanos; un crecimiento de las importaciones superior al crecimiento de las exportaciones; la dependencia de las exportaciones en pocos productos primarios y su falta de diversificación; la dependencia del presupuesto del Estado y de la reserva monetaria internacional en la evolución del sector petrolero; la existencia de una política de desarrollo industrial basada en una sustitución ineficiente de importaciones, la que había producido distorsiones en la asignación de recursos, en beneficio del sector manufacturero y en detrimento del resto de los sectores, y que no había cumplido con las expectativas y objetivos esperados por el país; una injusta distribución del ingreso; un crecimiento económico desequilibrado y desarticulado; y por último, una insuficiencia del ahorro interno, que agravaba la crisis de liquidez por la que atravesaba el sector financiero.

En lo que se refiere a la posición del gobierno del Presidente Hurtado respecto al proceso de industrialización seguido por el país, debe señalarse que el objetivo no era dismantelar el sector industrial, sino por el contrario, iniciar la reorientación de las políticas referentes a este sector en el Ecuador.²⁵

La ideología social, política y económica que inspiró al gobierno, continuó en las líneas generales de pensamiento expuestas en el Plan Nacional de Desarrollo 1980-1984, fundamentalmente en lo que se refiere a la concepción del rol central del Estado como ordenador y regulador de la actividad económica y social.

Sin embargo, el agravamiento de la crisis económica que se perfiló en 1981 y se profundizó en 1982 y 1983, la disminución de los ingresos fiscales, los elevados déficit de la balanza de pagos y la caída de la reserva monetaria internacional, redujeron la capacidad rectora que había tenido el

Estado durante la década de los setenta para guiar el proceso de desarrollo económico.

Este protagonismo, para algunos analistas, había ido inclusive decreciendo paulatinamente a medida que avanzaba la crisis, en favor de una aplicación cada vez mayor de los mecanismos monetarios y cambiarios de mercado y de la estructuración de un modelo más liberal de crecimiento económico²⁶, aún cuando el Estado continuó interviniendo en lo que tenía que ver con las decisiones sobre los niveles de las tasas de interés y el tipo de cambio de las divisas.

No obstante, se debe señalar que hasta en los momentos más críticos de su gestión, el Presidente Hurtado mantuvo su fe en el Estado como rector del proceso económico. La razón, según lo expresó el propio ejecutivo en declaraciones que hizo a la prensa con motivo de la devaluación del 13 de mayo de 1982, era que el hecho de controlar el Estado la exportación de los hidrocarburos, que para dicho año representaban alrededor del 68 por ciento del total de las exportaciones ecuatorianas, le daba cierta autonomía de acción respecto de los grupos de presión tradicionales.²⁷

Por último es necesario señalar que durante todo el período se mantuvo vigente el objetivo central del gobierno, cual era el de lograr el afianzamiento de la democracia para asegurar la sucesión constitucional, al cual, según palabras del mismo presidente en diversas intervenciones oficiales, debían someterse todos los demás objetivos.

2 El plan de estabilización económico-social de mayo de 1982

a *El plan de estabilización*: El plan de estabilización económico-social del 13 de mayo de 1982 fue presentado por las autoridades monetarias como un conjunto amplio y coherente de políticas económicas para enfrentar la crisis. Sus objetivos eran los siguientes:

1) Propender a un equilibrio en el sector público a través de la revisión de subsidios, nuevas políticas de ingresos fiscales, dar prioridad a proyectos de inversión pública y reactivación de la inversión hidrocarburífera.

2) Buscar un equilibrio en el desarrollo de los sectores productivos por medio de la reducción paulatina y programada del excesivo grado de proteccionismo arancelario para la industria, el fomento a la agroindustria y a las exportaciones, la ampliación de las fuentes de financiamiento para la actividad exportadora, la política de precios de sustentación de productos agrícolas para ofrecer al productor una mayor rentabilidad (precios mínimos al productor y máximos al consumidor), la sustitución de insumos industriales extranjeros por nacionales y el financiamiento para las actividades de comercialización interna y externa.

3) Incentivar el desarrollo del mercado de capitales con el fin de incrementar el ahorro interno y canalizarlo a inversiones prioritarias, a través de políticas adecuadas de tasas de interés, modificaciones impositivas a las cuentas de ahorro y al registro de capitales extranjeros y la creación de un fondo de regulación y desarrollo del mercado de capitales, entre otras medidas.

4) Restablecer el equilibrio en el sector externo por medio de una política cambiaria realista, la eliminación de las formas de pago a las importaciones, el levantamiento de las prohibiciones sobre las importaciones, la readecuación de las políticas integracionistas, fundamentalmente las del Pacto Andino, las reformas a la Ley de Hidrocarburos, la simplificación de los trámites operativos para el ingreso de capitales extranjeros, la definición de una clara política de endeudamiento externo y el refinanciamiento de la deuda externa.

5) Lograr un equilibrio en el sector social a través de la adopción de los ajustes necesarios en la política social y salarial para dinamizar la aplicación de los programas que en este orden contiene el Plan Nacional de Desarrollo 1980-1984, buscando de esta manera la estabilidad social en el país y la justa distribución del ingreso.

b *A manera de evaluación*: No es posible realizar una evaluación consistente de este primer plan de estabilización debido a su corta duración. En efecto, un año después de su puesta en vigencia, las autoridades monetarias adoptaron un nuevo programa de estabilización, esta vez en consulta con el Fondo Monetario Internacional, con el objetivo de conjurar la crisis que se iba volviendo más compleja cada vez. De todas maneras es ilustrativo citar algunas de las acciones que se tomaron con el propósito de cumplir con los objetivos previstos en este primer plan de estabilización. Estas fueron:²⁸

1) Para lograr el objetivo de equilibrar el sector público se eliminaron casi totalmente las políticas de subsidios al revisarse los precios de la gasolina y del trigo en octubre de 1982, se reactivó la inversión hidrocarburífera, se enviaron al Congreso Nacional algunas reformas a las leyes de fomento industrial, se redujo la proforma presupuestaria para el año 1983 y se adoptaron medidas para contraer el gasto público e incrementar los ingresos presupuestarios.

2) Para cumplir con el objetivo de equilibrar el desarrollo de los sectores productivos, se reformó la Ley de Fomento Agropecuario, se elevó el monto de recursos destinados a financiar proyectos específicos agropecuarios, agroindustriales y otros, especialmente los orientados hacia la exportación, y se reordenó el sistema de Fondos Financieros (mecanismo crediticio administrado por el Banco Central del Ecuador, que canaliza recursos nacionales y extranjeros a través del sistema bancario y financiero del país, para fomentar planes y programas de desarrollo agropecuario, industrial y de otras actividades productivas).

3) En cuanto a las políticas adoptadas tendientes a cumplir el objetivo de desarrollar el mercado de capitales, éstas se tradujeron en una ampliación de la participación del Banco Central en la compraventa de cédulas hipotecarias y bonos de prenda y garantía en el mercado de valores, sin lograr integrar la participación del resto de agentes económicos.

4) Para buscar el equilibrio del sector externo, otro de los objetivos del plan de estabilización, las autoridades monetarias implementaron mecanismos en alguna medida distintos a los programados. Así, se reintrodujo las

formas de pago para restringir el crecimiento de las importaciones e impedir la concentración de pagos al exterior. Igualmente, para aliviar las presiones sobre la reserva monetaria internacional, se prohibieron nuevamente las importaciones de productos no esenciales y de algunos bienes de capital.

Por el contrario, en el campo de la renegociación de la deuda externa, sí se cumplieron los objetivos programados, porque se concertó la renegociación de la deuda externa pública y privada para los vencimientos comprendidos entre el 1º de noviembre de 1982 y el 31 de diciembre de 1983, haciendo además las gestiones necesarias para la contratación de un crédito "stand-by" con el Fondo Monetario Internacional.

Por último, es apropiado indicar que las medidas adoptadas con el propósito de lograr el equilibrio en el sector social fueron más bien marginales.

3 El nuevo programa de estabilización para 1983 y 1984

El cierre del crédito externo por parte de la banca acreedora internacional en 1982, las desfavorables condiciones climáticas (crudo invierno) que destruyeron una parte importante de la producción agrícola tanto para el mercado doméstico como para el de exportación a fines de 1982 y primer semestre de 1983, la baja más acentuada de los precios del petróleo en el mercado internacional y el aumento de las prácticas restrictivas y proteccionistas en los países industriales en desmedro de nuestras exportaciones, obligaron a que el gobierno buscara readecuar las políticas económicas a esta nueva situación.

Frente a este panorama, el 18 de marzo de 1983, la Junta Monetaria envió al Presidente Hurtado los lineamientos de un nuevo programa de estabilización económica, pero ahora realizado en consulta con el Fondo Monetario Internacional, como ya se indicó.

Los objetivos de este nuevo programa de estabilización fueron los siguientes:

- Equilibrar el déficit global del sector público de tal manera que no fuera superior al 4 por ciento del PIB. Para este objetivo se expidió la Ley de Regulación y Control del Gasto Público (marzo de 1983).
- Obtener mayores ingresos para el sector público a través de la reducción de los beneficios contemplados en las leyes de fomento.
- Establecer "precios reales" para los bienes y servicios públicos.
- Controlar la evasión tributaria.
- Proponer a la unificación de las tasas de interés en niveles que faciliten la captación del ahorro interno.
- Establecer un mayor control monetario por parte del Banco Central.
- Continuar con la política de ajustes salariales paulatinos y controlados y, por último,
- Adecuar el sistema cambiario a la realidad nacional.

De la comparación entre los dos programas de estabilización adoptados por el gobierno del presidente Hurtado, se desprende que el plan de marzo de 1983 se traduce exclusivamente en una estrategia económico-

financiera para afrontar la crisis, sobre la base de algunos "criterios de desempeño" y metas específicas cuantitativas, especialmente monetarias.

Este último programa de estabilización, a diferencia del de mayo de 1982, no pone énfasis en la política social, cuyos programas sociales contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo 1980-1984 se vieron sustancialmente restringidos por los efectos de la crisis sobre las finanzas del sector público.

Este nuevo programa de estabilización, sirvió de base para que el FMI aprobara el convenio "stand-by" antes referido, por 157,5 millones de DEG, equivalentes a aproximadamente US\$ 170 millones (150 por ciento de la cuota del Ecuador en dicho organismo), que entró en vigencia el 25 de julio de 1983 y culminó al finalizar julio de 1984.

4 La política cambiaria

La economía ecuatoriana mantuvo un tipo de cambio fijo de 25 sucres por cada dólar de los Estados Unidos de Norteamérica durante casi toda la década de los setenta y hasta los primeros meses de 1982. Esta política fue posible gracias a los ingresos de divisas provenientes de las exportaciones petroleras y de los créditos externos.

En marzo de 1982, el gobierno modificó esta política al adoptar el sistema de tipos de cambio múltiples. Para esto realizó una devaluación que algunos analistas económicos han calificado de "disfrazada"²⁹ puesto que no varió el tipo oficial de cambio de 25 sucres por dólar, sino que elevó a 30 sucres el tipo de cambio para todas las exportaciones, excepto petróleo, y a 30,30 sucres para el 60 por ciento de las importaciones de los bienes de Lista I (bienes necesarios) y del 100 por ciento para los de Lista II (bienes suntuarios).³⁰

En vista de que esta medida resultó insuficiente para enfrentar la crisis por la que atravesaba la economía ecuatoriana, el 13 de mayo del mismo año, el Presidente Hurtado devaluó la moneda fijando la tasa oficial de cambio en 33 sucres por dólar. Este ajuste cambiario perseguía la unificación de los tipos de cambio múltiples recientemente adoptados, aún cuando subsistían los dos mercados cambiarios tradicionales, el oficial del Banco Central y el libre o paralelo de los bancos y las casas de cambio.

Las causas de la devaluación, según el Ejecutivo, tal como lo expresó en el Decreto que establecía la devaluación del sucre, fueron las siguientes: el continuo deterioro en el valor y volumen de las exportaciones, el incremento de las importaciones con sus consiguientes repercusiones negativas sobre la balanza de pagos, el elevado costo del servicio de la deuda externa y la sobrevaluación del sucre con respecto al dólar, como consecuencia de la adopción por más de una década de un tipo de cambio fijo, que no respondía a las condiciones económicas y financieras del país.

Si bien se preveía que esta devaluación traería consigo beneficios para el sector externo, se reconocía también que se podían ocasionar "costos sociales" que afectaban la capacidad de compra de los grupos populares, por lo que se hacía necesaria una justa política de remuneraciones.³¹

A criterio del Gerente General del Banco Central, el impacto de la devaluación sobre los consumidores fue amortiguado al adoptarse medidas colaterales tales como la reducción general del 10 por ciento en los impuestos a las importaciones y una baja en las tarifas arancelarias, para compensar en parte el incremento esperado en los precios de los bienes importados. Adicionalmente, según dicho funcionario, la eliminación de las formas de pago obligatorias para las importaciones, que fueron adoptadas para precautelar los niveles de la reserva monetaria internacional y por razones de balanza de pagos, abarató el costo de los productos importados. Por último, para beneficiar a los productores y no sólo a los comerciantes exportadores, el Ministerio de Agricultura y Ganadería fijó nuevos precios a nivel de productor de bienes tradicionales exportables.³²

El 19 de marzo de 1983 con los objetivos, según declaraciones oficiales, de estabilizar la economía nacional, incrementar las exportaciones, contraer las importaciones, fortalecer la reserva monetaria internacional, reducir el diferencial cambiario existente entre el mercado libre y el oficial (alrededor de 37 sucres por dólar) y favorecer el ingreso de capitales, entre otros, se devaluó nuevamente el sucre de 33 a 42 sucres por dólar de Norteamérica (27,27 por ciento), abandonándose a la vez el sistema de cotización fija y adoptándose en su lugar el sistema de minidevaluaciones diarias, con ajustes de la cotización de 4 centavos de sucre por dólar cada día laborable y, a partir del 21 de junio, a razón de 5 centavos de sucre por dólar, cada día calendario.³³ Este sistema, que prevaleció durante casi 18 meses, hasta el 4 de septiembre de 1984, amplió el esquema múltiple de cambios a través de la implementación de un mercado adicional, el mercado libre de intervención, controlado por el Banco Central, cuya cotización era más elevada que la del mercado oficial y que en la práctica seguía muy de cerca a la cotización del mercado libre de los bancos y casas de cambio, pero manteniendo las decisiones referentes a la cotización de la divisa, bajo el control de las autoridades monetarias.

Con el propósito de efectuar ajustes en la balanza de pagos, desde marzo de 1983 hasta finales del período constitucional del presidente Hurtado, se optó por el mecanismo de transferir operaciones del mercado oficial al de intervención. Así por ejemplo, el 18 de marzo de 1983 se aprobó el traslado del 30 por ciento de las divisas provenientes de las exportaciones no tradicionales y de las importaciones no esenciales, que antes se transaban en el mercado oficial de cambios, al mercado de intervención del Banco Central. De la misma manera, en febrero de 1984 se pasaron nuevas transacciones al mercado de intervención y se levantaron las prohibiciones de importar del 75 por ciento de las prohibiciones adoptadas en la administración anterior.

5 La renegociación de la deuda externa

Para conseguir un alivio financiero en el sector público y para liberar recursos en la balanza de pagos, las autoridades económicas iniciaron las

negociaciones necesarias con la banca acreedora internacional para reestructurar la deuda externa. La banca acreedora, sin embargo, exigió como condicionamiento previo que se renegociara primeramente la deuda externa privada y que se entrara en un convenio "stand-by" con el FMI. En otras palabras, lo que los acreedores externos buscaban era que el Estado garantizara la deuda externa privada. Frente a este condicionamiento, las autoridades económicas presentaron varios argumentos para justificar la inclusión de la deuda externa privada en el paquete a refinanciarse, pese a que el objetivo de las primeras negociaciones fue reestructurar exclusivamente la deuda pública.³⁴

Entre estos argumentos se mencionó la importancia que tenía para el país la supervivencia de las empresas endeudadas (las que debían al exterior alrededor de US\$ 1.600 millones), la defensa de las fuentes de trabajo y las dificultades y restricciones financieras que enfrentaban los garantes de la deuda externa privada, es decir el sistema bancario y financiero nacional.³⁵

Adicionalmente, según lo indicó en repetidas ocasiones el Gerente General del Banco Central, los propósitos que se perseguían eran el evitar que se entrara en una suspensión de pagos, disminuir las presiones sobre la balanza de pagos y sobre los mercados cambiarios, derivadas de las demandas de divisas para atender los pagos del servicio de la deuda, y estabilizar el aparato productivo y financiero del país.

El 13 de mayo de 1982, la Junta Monetaria autorizó que los créditos externos del sector privado no financiero registrados en el Banco Central hasta esa fecha y cuyas divisas no hubieran sido vendidas al Instituto Emisor sino en el mercado libre de cambios, se acogieran al esquema de refinanciación con cargo a líneas de crédito directamente concedidas por el sistema financiero internacional para estos fines, o indirectamente, por intermedio del sistema financiero nacional. Bajo este esquema, el Banco Central se comprometía a proveer al tipo de venta del mercado de intervención las divisas necesarias para el pago anual de hasta el 25 por ciento del principal y de hasta el 10 por ciento por concepto de intereses de la deuda, hasta su cancelación total. Con este procedimiento se permitía la obtención de divisas del Banco Central para el servicio de la deuda, difiriéndose hasta por 4 años los pagos de las empresas privadas por concepto de créditos contraídos hasta el 13 de mayo de 1982.

En vista de que era casi imposible conseguir financiamiento adicional de la banca internacional, y por cuanto el verdadero problema para el sector privado era el impacto negativo que tenían las modificaciones cambiarias sobre el monto en moneda nacional de las obligaciones en divisas necesarias para el servicio de la deuda, lo que incidía directamente sobre la producción, oferta de empleo, precios y estabilidad social y democrática del país, se optó por un esquema de refinanciamiento más amplio.

En efecto, el 20 de junio de 1983, el gobierno inició la estrategia de convertir a sucres la deuda externa en divisas contratada por el sector privado (sucretización).

Se presentaron tres opciones para la refinanciación de la deuda priva-

da externa, cualquiera de las cuales podía ser escogida por el deudor privado.³⁶ Con la primera se mantenía la relación crediticia directa entre el deudor y el acreedor extranjero, a través de la intermediación del Banco Central. La segunda opción, que ha sido la más utilizada, permitió la conversión de las obligaciones en divisas a obligaciones en sucres. Para la instrumentación de esta opción, el Banco Central concedió créditos de estabilización monetaria a las empresas y entidades financieras y bancarias que "sucretizaban" la deuda. El plazo de pago de estos créditos de estabilización no podía exceder los tres años, de acuerdo con la Ley de Régimen Monetario, fijándoseles una tasa de interés del 16 por ciento y una comisión de riesgo cambiario en función del tipo de mercado de cambios en el que se habían vendido originalmente las divisas (desde 20 hasta 40 sucres por cada dólar para los primeros 18 meses del descuento o redescuento de los respectivos documentos originados).

La tercera opción autorizaba al deudor a depositar por anticipado el respectivo contravalor en sucres para que el Banco Central pagara en dólares al acreedor extranjero, de acuerdo con las condiciones generales del refinanciamiento.

En base al acuerdo suscripto por el país con la banca acreedora internacional, se otorgó al Instituto Emisor un crédito en divisas por parte de las instituciones financieras del exterior. Como contrapartida, la Junta Monetaria estableció "Cuentas Especiales en Divisas" con cargo a las dos últimas opciones antes mencionadas, cuyo monto debía ser pagado en 21 cuotas trimestrales iguales y consecutivas desde enero de 1985 hasta el primer trimestre de 1990.

En la medida en que el banco acreedor puede transferir total o parcialmente los derechos sobre las cuentas en divisas a otra institución y/o realizar nuevos préstamos con cargo a dicha cuenta, no especificándose si la institución beneficiaria debe ser nacional o extranjera, se dejó abierta la posibilidad de efectuar futuras "capitalizaciones" de la deuda externa privada (canje de deuda externa por inversión directa extranjera en el país), como en efecto ocurrió a partir de 1986.

La renegociación de la deuda externa culminó el 12 de octubre de 1983 con la firma de los convenios respectivos, en los cuales se reestructuraban los vencimientos que se producían entre el 1º de noviembre de 1982 y el 31 de diciembre de 1983 (alrededor de US\$ 1.200 millones), alargándolos a un plazo de 7 años, incluido un período de gracia de 2 años. En esta misma línea de acción, se planteó al "Comité de Gestión" la necesidad que tenía el país de contar con recursos frescos para financiar parcialmente el déficit de la balanza de pagos y poder diferir los pagos de la deuda externa pública contraída con proveedores³⁷ así como la renegociación de la deuda de 1984, por aproximadamente US\$ 600 millones de deuda de corto plazo, de los cuales 350 correspondían a la deuda pública y 250 a la privada.³⁸

En julio de 1983, se refinanció la deuda oficial y de proveedores, la misma que constituía alrededor del 29 por ciento de la deuda externa total que estaba pendiente de pago a finales de 1983 con el Club de París, y cuyos vencimientos comprendidos entre el 1º de junio de 1983 y el 31 de

mayo de 1984 alcanzaban aproximadamente los US\$ 154 millones. El refinanciamiento de la deuda con vencimientos entre enero y junio de 1983 se efectuó en 1984.

6 Algunas actitudes de los actores sociales en respuesta a la política económica implementada por el Gobierno del Presidente Hurtado

a Actitudes generales: Como era de suponerse, se produjeron críticas de la más variada índole al primer programa de estabilización. Una de ellas sostenía que las medidas y políticas que en éste se incluían, no reflejaban el principio de un cambio estructural de largo plazo, sino por el contrario, era el resultado de la improvisación, sin comprometerse con modelo alguno de crecimiento económico.³⁹

La réplica del gobierno a estas críticas no se hizo esperar. El propio Presidente Hurtado, en una entrevista para la prensa, sostuvo que la actividad económica debía irse primero ajustando a los elementos que conformaban la crisis así como a las modificaciones tanto internas como externas que se iban produciendo. Puesto que "ella era de tal complejidad que era necesario un seguimiento diario, a fin de, en función de los cambiantes problemas económicos, ir tomando las medidas correspondientes" pero inscriptas éstas en el marco de los objetivos y lineamientos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1980-1984.⁴⁰

De todas maneras debe señalarse que la mayoría de los actores sociales no evaluaron completamente la profundidad y alcances de este primer programa de estabilización, debido a que la devaluación del 13 de mayo acaparó su atención⁴¹, lo que hizo que en un principio no se comprendiera el cambio definitivo de rumbo que estaba adoptando la economía ecuatoriana y la necesidad de ajustarse a la nueva realidad propia de una economía en crisis, por lo que estas innovaciones tuvieron una fuerte resistencia por parte de la sociedad ecuatoriana.

Respecto al programa "stand-by" adoptado por el gobierno del Presidente Hurtado, se debe indicar que éste recibió fuertes críticas, especialmente por parte de los sectores populares y de los sindicatos de trabajadores, quienes sostuvieron que la "brújula fondomonetarista" disminuía las condiciones de vida de las grandes mayorías, preservaba los privilegios de las clases dominantes y fortalecía los nexos internacionales de la dominación.⁴²

La posición específica del movimiento laboral sobre este asunto, la que será analizada más adelante en las siguientes páginas, fue la de formular protestas a las políticas endosadas por el FMI, acusando al Presidente Hurtado de concertar acuerdos que lesionaban los intereses populares.⁴³ Esta posición de los movimientos sindicales se hizo particularmente evidente el 23 y 24 de marzo de 1983 al realizarse la octava huelga nacional de trabajadores en el país, cuando el FUT incluyó el rechazo a este tipo de políticas, como parte de su plataforma de lucha.

Pero no sólo los sectores populares expresaron su rechazo a los programas de estabilización auspiciados por el FMI. Inclusive las Cámaras de la Producción, aunque reconocían que estas medidas permitían flexibilizar la situación del sector externo, manifestaron al mismo tiempo su disconformidad por las condiciones restrictivas, sobre todo de liquidez, que imponía este organismo.⁴⁴

El propio ingeniero León Febres Cordero, actual Presidente de la República, cuando era diputado nacional y líder de la oposición al gobierno del Presidente Hurtado, expresó repetidas veces que "las condiciones que imponía al país el FMI eran tremendas", sostenía que había que buscar soluciones indudablemente ecuatorianas, frenando de manera rígida las importaciones, principalmente las del sector público y las de artículos de lujo, y recortando el gasto público.⁴⁵

Por otro lado, las políticas de devaluación, sobre todo la del 19 de marzo de 1983, dieron margen a los momentos de explosión social más importantes a lo largo del período constitucional del Presidente Hurtado. En estas ocasiones se fustigó duramente las políticas del gobierno desde distintos ángulos de la sociedad. Así, las Cámaras de la Producción; los partidos políticos, especialmente Pueblo, Cambio y Democracia (PCD), fundado por el extinto Presidente Roldós, Izquierda Democrática (ID), Partido Social Cristiano (PSC), al cual es afiliado el actual Presidente de la República, el Frente Radical Alfariista (FRA), y el Frente Amplio de Izquierda (FADI); el Frente Unitario de los Trabajadores (FUT); los estudiantes universitarios, e inclusive los mismos servidores públicos, acorralaron al Presidente Hurtado con sus demandas y críticas, expresando abiertamente su rechazo a las medidas devaluatorias y a las minidevaluaciones.⁴⁶

Los sectores exportadores, por el contrario, principalmente los relacionados con la actividad de la pesca, expresaron una "cautelosa" reacción, aunque aceptaron la existencia de un costo social asociado a ellas, especialmente en términos de inflación. De cualquier manera estos sectores llegaron a considerar que si bien las medidas devaluatorias eran beneficiosas, éstas eran insuficientes y tardías.

El sector industrial, por su parte, anunció que los costos de los insumos importados se incrementarían como consecuencia de las devaluaciones, por lo que sostenía que se hacía necesario la adopción de medidas compensatorias.

Los trabajadores fueron uno de los grupos sociales más afectados y por eso exigieron medidas tales como la revisión de sueldos y salarios y estabilidad laboral. En este contexto la Federación Unitaria de Trabajadores convocó a diferentes marchas de protestas en Quito y Guayaquil, expuso al Presidente Hurtado su posición ante la crisis y presentó una serie de demandas, la mayoría de las cuales no fueron atendidas por el Ejecutivo, lo que culminó con la convocatoria (22 de mayo) para la Quinta Huelga Nacional de Trabajadores del 22 y 23 de septiembre de 1982. Las posiciones específicas del FUT en torno de las políticas adoptadas por el gobierno del Presidente Hurtado son analizadas más adelante en un acápite aparte.

La Cámara Nacional de Representantes también dejó entrever su

rechazo a las medidas devaluatorias a través de la oposición de algunos diputados. En este sentido es oportuno indicar que el entonces diputado, ingeniero León Febres Cordero⁴⁷, expresó que para los sectores populares "la devaluación es el mayor azote que les puede caer" y que para propósitos de que no sea inútil el sacrificio que se les estaba imponiendo, era necesario que ésta vaya acompañada de medidas colaterales, "sobre todo la reducción del monstruoso gasto público y el déficit presupuestario".

Finalmente, los estudiantes siguieron siendo los tradicionales portavoces del descontento popular a través de manifestaciones callejeras y marchas de rechazo a las devaluaciones.

En lo que se refiere a la eliminación de las formas de pago para las importaciones, se debe indicar que esta política redujo las divergencias que en torno de este tema existían entre el gobierno y los sectores comerciales, fundamentalmente los importadores. Sin embargo, poco después, cuando la Junta Monetaria se vio forzada a reimplantarlas ante los acuciantes problemas del sector externo, se revivió el conflicto.

Sobre el tema de la deuda no existía en ese entonces y no existe ahora un consenso respecto de quienes son los responsables del exagerado endeudamiento externo en que incurrió el país a partir del segundo quinquenio de la década del 70. Al respecto, han surgido tres tesis claramente diferenciadas:

La primera asigna la total responsabilidad a las asimétricas condiciones que imperan en el Orden Económico Internacional vigente. Según esta línea de pensamiento, la banca internacional al haber prestado en exceso, actuó irresponsablemente, pues, aprovechándose de los requerimientos de capital de nuestros países, prefirió incrementar su volumen de negocios sin analizar la real capacidad de pago de los deudores. La solución para quienes ven así el problema, es el "no pago" de la deuda externa, puesto que el beneficiario interno del endeudamiento externo no fue precisamente el pueblo, por lo que éste no tiene por qué asumir los costos del ajuste económico que implican cumplir con estos compromisos.

La segunda tesis sostiene prácticamente lo contrario. Según esta posición, el grueso de la responsabilidad recae exclusivamente en los deudores por el mal manejo que dieron en el pasado a su política económica, especialmente en el campo fiscal, monetario y cambiario, lo que ocasionó un sobredimensionamiento de la demanda agregada interna y distorsiones serias en la asignación de recursos. Adicionalmente, de acuerdo a este planteamiento, se dio un mal uso a los recursos provenientes del endeudamiento externo, pues estos sirvieron para cubrir gastos corrientes públicos y promover la fuga de capitales. La solución según sus proponentes, especialmente los organismos internacionales como el FMI y el Banco Mundial, sería modificar sustancialmente la política económica, lo que reduciría la vulnerabilidad de la economía a factores externos, volviéndola autónoma en el mediano plazo.

La tercera tesis argumenta que tanto los deudores como los acreedores son corresponsables de la actual crisis de deuda, razón por la que deben compartir los costos que impliquen una solución definitiva a este pro-

blema. Esta última posición, en general, ha sido compartida por los partidos políticos ubicados en la línea política de centro-izquierda.

Las reacciones ante las políticas de refinanciamiento fueron de variada índole. Por un lado, se evidenció el respaldo a la medida por parte del sector privado que se había endeudado en divisas y de la banca y las instituciones financieras privadas que habían servido de avales para la contratación de la deuda externa privada⁴⁸, mientras que, por otro, este tema se convirtió en un nuevo punto de divergencia entre el ejecutivo, los movimientos laborales y algunos partidos políticos, quienes manifestaron su total oposición a la sucretización de la deuda externa privada, que significaba, según estos sectores, un elevado subsidio por parte del Estado en favor del sector privado endeudado.⁴⁹

Adicionalmente, estos sectores criticaron la circunstancia de que estas renegociaciones requieran que en el país se adoptaran una serie de medidas que debían estar contenidas en un programa de estabilización, que debía ser aprobado por la banca acreedora internacional y por el FMI, medidas que necesariamente incidirían en el modelo de desarrollo del país, haciendo que el peso del ajuste caiga sobre amplios grupos populares, contribuyendo así a consolidar el poder económico y político de los sectores dominantes y a profundizar los lazos de dependencia con los países desarrollados.⁵⁰

En lo que se refiere a la renegociación de la deuda pública, la oposición fustigó esta política porque consideraba que las condiciones de la misma eran muy onerosas para el país. No obstante, también hubieron posiciones de respaldo, fundamentalmente por parte de voceros de la banca privada, quienes afirmaron que la renegociación de la deuda externa pública constituía un gran logro, en la medida en que la misma "se ha convenido con las entidades de la banca privada internacional, antes de haber terminado los trámites en el FMI"⁵¹ y que era un paso positivo porque "aliviaba el peso del alto servicio de la deuda".⁵²

b Movimientos obrero-sindicales y otros movimientos sociales: Los movimientos obrero-sindicales agrupados en torno del FUT efectuaron 5 huelgas nacionales de trabajadores a lo largo del período constitucional del Presidente Hurtado. Si bien muchas de las demandas planteadas por el sector laboral organizado se mantuvieron como plataformas fijas de lucha en todos y cada uno de estos 5 paros, existieron sin embargo ciertos puntos específicos de demanda, que derivados de la coyuntura especial por la que atravesaba el país en un determinado momento, profundizaron las divergencias entre el gobierno y los sectores laborales y se convirtieron en "detonadores" del descontento popular.

A escasos 6 meses de iniciado su gobierno, el Presidente Hurtado afrontó la primera huelga general de trabajadores durante su período constitucional, la "Cuarta Huelga General" desde que se conformó el FUT. Esta fue convocada para el 9 de diciembre de 1981, en protesta por el aumento del 40 por ciento en el precio del azúcar, medida tomada en el mes de octubre. Además de la posición de rechazo a este aumento, la plataforma de lucha del FUT incluía las siguientes demandas:

- La expedición de una Ley de Educación Superior,
- El derecho a la sindicalización de los trabajadores del Estado,
- La modernización de los ferrocarriles, y
- La solución definitiva al problema presupuestario de las universidades.

Este movimiento fue calificado como estrepitoso fracaso y de acción tardía⁵³, debido en parte a la aparición de problemas internos en algunas centrales de trabajadores y a la falta de apoyo popular.

No obstante, a pesar de que esta huelga no logró el éxito esperado, se constituyó en una expresión abierta del malestar existente en el sector laboral frente a las políticas adoptadas por el gobierno.

La "Quinta Huelga Nacional" se decretó el 22 de mayo de 1982 y se llevó a cabo el 22 y 23 de septiembre de dicho año. La plataforma de lucha de esta huelga se basó en demandas similares a las de las anteriores, esto es:

- La derogación de los decretos antiobreros que habían sido promulgados en las dictaduras militares,
- La nacionalización del comercio exterior,
- La defensa del patrimonio petrolero,
- La reforma agraria integral, y
- Una política internacional libre y soberana, anti-imperialista y antifascista.

Se incorporaron además demandas relacionadas con:⁵⁴

- El rechazo a la devaluación del 13 de mayo pasado,
- La derogación del Reglamento a la Ley de la Reforma Agraria y del Código Agrario,

— La consolidación de la deuda de los campesinos a 20 años plazo y condonación de intereses, y

— La reorientación de la política económica que según lo expresó el FUT sólo favorece a reducidos "círculos" y responde a los lineamientos del FMI.

En esta oportunidad el movimiento laboral se opuso también al alza de pasajes y propuso la estatización o municipalización del transporte.

Aún cuando en esta plataforma de lucha ya había una mayor conciencia de la crisis por la que atravesaba el país, ésta hasta ese entonces fue la más coyuntural de las plataformas de lucha del FUT, dejando entrever que el movimiento laboral no disponía de una respuesta global a la crisis y que basaba sus demandas en posiciones exclusivamente defensivas.⁵⁵

Sin embargo esta huelga, a diferencia de la anterior, se caracterizó por la adhesión de diferentes sectores poblacionales y por el estrechamiento de los lazos de unión con ciertos sectores del magisterio. En esta ocasión, por primera vez, la Cámara Nacional de Representantes buscó jugar un papel mediador entre el Ejecutivo y el sector laboral. Sin embargo, debido a los conflictos de intereses presentes en el interior del Congreso, se hizo evidente "la debilidad de la mediación parlamentaria" que no fue capaz de arbitrar en este conflicto social.⁵⁶

No obstante, el éxito relativo de la huelga presionó para que el gobierno, en un intento por compensar los efectos de la crisis sobre las clases tra-

bajadoras, buscara negociar la elevación del salario mínimo vital y creara la compensación salarial por el costo de la vida y por el transporte.

Cuando parecía que la situación retornaba a la normalidad, en el mes de octubre de 1982, el frente económico elevó el precio de la gasolina en más del doble y suprimió el subsidio al trigo con el objeto de racionalizar el consumo de este producto y equilibrar el presupuesto fiscal, lo que implicaba un aumento de más del 80 por ciento en el precio de la harina, medidas éstas que, según lo expresaron los trabajadores, supusieron un ataque frontal a sus intereses.⁵⁷

Frente a esta situación, el 21 de octubre de 1982, el FUT decretó la "Sexta Huelga Nacional" de trabajadores, la tercera que afrontó el Presidente Hurtado en respuesta del movimiento sindical a dichas medidas.

Esta huelga supuso la recuperación del movimiento sindical y su fortalecimiento, alcanzando el punto más alto de movilización social a través de la oposición popular, principalmente en la ciudad de Quito, sin parangón en el período 1981-1984.⁵⁸

El régimen intentó buscar fórmulas compensadoras a través de algunos proyectos de ley enviados al Congreso, los mismos que establecían una elevación no indiscriminada de sueldos y salarios (en el mes de octubre se elevó el salario mínimo vital a \$/4.600 mensuales), un aumento en la compensación por el costo de la vida (\$/800 mensuales) y una elevación del subsidio al transporte. Estos incrementos fueron calificados como insignificantes por parte de la clase laboral.

En esta huelga no se puede dejar de lado el rol jugado por los estudiantes, como protagonistas de la protesta popular, así como la oposición manifestada por sectores barriales y populares. Igualmente en esta oportunidad empezaron a reforzarse las críticas de los sectores de la derecha política, quienes comenzaban a defender la adopción de políticas neoliberales como instrumentos para superar la crisis. Varios dirigentes de las empresas privadas que conforman las Cámaras de la Producción plantearon en diversas ocasiones la necesidad de un rediseño de la política económica, tomando en consideración los postulados neoliberales y la vigencia de la economía de mercado, sin perturbar la inversión privada. Según este sector, la crisis se originaba en los excesos de la intervención y del gasto estatal.

Poco después, el 8 de noviembre de 1982, se realizó la "Séptima Huelga Nacional" en rechazo (nuevamente) a la devaluación de marzo, a la elevación del precio de la leche, de los combustibles, de los cigarrillos y de la cerveza, medidas que, según lo denunciaron algunos sectores populares, se tomaron en el marco de los compromisos adquiridos por el país con el FMI.⁵⁹

Respecto a la elevación del precio de la leche, es oportuno citar el pensamiento del Presidente de la Cámara de Agricultura de la 1ª zona, quien calificaba de positiva y responsable la decisión del gobierno de elevar el precio de la leche, pues indicó que la industria láctea trabajaba a pérdida.⁶⁰

Se demandó además la sanción de los responsables de las muertes acaecidas en Quito con motivo de la última huelga nacional, la libertad de los detenidos, y la destitución del Ministro de Gobierno.⁶¹

A partir del 17 de febrero de 1983 se realizaron exitosas marchas de protesta popular, convocadas por el FUT, en rechazo a un nuevo paquete de medidas que el gobierno pensaba implementar, entre las cuales merece mencionarse la nueva devaluación que finalmente fue adoptada el 19 de marzo de 1983. Estos movimientos dieron margen a un importante auge de la movilización popular, fundamentalmente en el área urbana.⁶²

El 19 de febrero de 1983, el FUT y el Presidente Hurtado se reunieron para analizar la situación económica y política del país, sin que se llegara a un entendimiento, frente a lo cual los sectores laborales organizados manifestaron su disconformidad con la política del régimen y expresaron su intención de plegarse al paro de actividades.⁶³ El Presidente Hurtado, a su vez, manifestó que el diálogo fracasó porque los trabajadores anteponían sus intereses clasistas a los del país.⁶⁴

En ese entonces, los sectores empresariales también efectuaban movilizaciones de protesta. Entre el 13 y 14 de marzo de 1983, los comerciantes de Guayaquil realizaron un paro de 24 horas en rechazo a las medidas dictadas por la Junta Monetaria que restringían las importaciones.⁶⁵

El 23 y 24 de marzo de 1983 se efectuó la "Octava Huelga Nacional", la quinta durante el período presidencial del doctor Hurtado.⁶⁶ En esta ocasión se demandó:⁶⁷

- Un salario mínimo vital de \$/8.000 con reajustes automáticos,
- El rechazo a la reciente devaluación del 19 de marzo y a las nuevas que se produzcan,
- El rechazo a nuevos incrementos en los precios y a la subordinación del país a las condiciones impuestas por el FMI,
- La moratoria en el pago de la deuda externa y la renegociación conjunta con los países latinoamericanos,
- La oposición al Proyecto de Ley de Regulación Económica y Control del Gasto Público que contraía el gasto social y destinaba el petróleo de CEPE al pago de la deuda externa,
- La nacionalización de la industria petrolera, la banca, las casas de cambio, el comercio exterior y el servicio eléctrico,
- El cobro de los impuestos no pagados por la empresa privada y recuperación de las evasiones por subfacturación de exportaciones y sobrefacturación de importaciones,
- Entrega de cupos de exportación directa a las cooperativas campesinas productoras de café y cacao,
- Congelamiento y control de precios de los artículos de primera necesidad, y
- La derogación de la autorización para que el capital extranjero pueda remitir hasta el 30 por ciento del capital invertido, en concepto de utilidades.

En esta misma fecha, las Cámaras de la Producción, como la Cámara de Comercio, a nivel nacional, y la de Industria y Agricultura de Guayaquil, convocaron también a un paro de actividades indicando que el crecimiento del gasto público, la disminución de la jornada de trabajo a 40 horas semanales y la devaluación, eran las causas principales de la crisis.⁶⁸

Esta Octava Huelga Nacional, de acuerdo a la prensa, se convirtió en "el hecho de protesta social más importante en 1983, junto con el paro del sector público" que fue adoptado como consecuencia del Proyecto de Ley de Regulación y Control del Gasto Público.⁶⁹

En este punto se debe señalar que el hecho de que la Federación de Cámaras de Comercio, un sector empresarial, se haya adherido a esta acción de protesta convocada por los sectores obreros organizados, constituye un suceso sin precedente en la historia del país.

La coincidencia de la huelga del FUT con la de los empresarios y con la de los servidores del sector público, tuvo un efecto "oscurecedor" que impidió una clara visión de la correlación de fuerzas que el paro demostraba.⁷⁰

Sin embargo, el FUT no logró un apoyo tan masivo como en la huelga anterior y su campo de acción mostraba límites en términos de la canalización del descontento popular.

La Cámara Nacional de Representantes, por otro lado, para no sufrir el desgaste que confrontó en 1982, evitó comprometerse directamente con los planteamientos de los trabajadores, marginándose del conflicto, pese a que los trabajadores solicitaron su acción mediadora.

c Las actitudes de los actores sociales frente a la Ley de Regulación y Control del Gasto Público: A fines del año 1982, el déficit del sector público se iba profundizando como consecuencia de la merma de divisas provenientes de las exportaciones petroleras, cuyas rentas ingresaban directamente al erario nacional, las que disminuyeron de US\$ 1.560 millones en 1981 a US\$ 1.388 millones en 1982. Por otra parte se produjo una reducción de las recaudaciones fiscales en concepto de aranceles y demás tributos a las importaciones que habían sido restringidas, lo que acompañado de la caída en la recaudación impositiva producto de la desaceleración global de la economía y del aumento del servicio de la deuda pública externa, fueron las razones que impulsaron al Presidente Hurtado a enviar al Legislativo un Proyecto de Ley de Regulación y Control del Gasto Público, que fue aprobado por el Plenario de las Comisiones Legislativas el 29 de diciembre de 1982, gracias a que en ese entonces el gobierno contaba con una mayoría legislativa.

El Proyecto de Ley contemplaba, entre sus disposiciones más importantes, la congelación de los sueldos y salarios de la burocracia por dos años, la reducción de los beneficios económicos diferenciados que gozaban los empleados públicos de ciertas entidades públicas llamadas autónomas, tales como el Banco Central del Ecuador, la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE), la Corporación Nacional (CFN) y el Instituto Nacional de Electrificación (INECEL), y el establecimiento de límites al crecimiento del presupuesto del Estado, que no podía incrementarse en más del 5 por ciento anual, lo que en términos reales significaba una contracción del gasto público, fundamentalmente el dedicado a proyectos sociales de inversión.

Como fórmula de rechazo a esta medida, durante los tres primeros meses de 1983 y especialmente en el mes de marzo, los servidores del sec-

tor público y de las entidades autónomas del Estado realizaron diversas marchas de protesta y de rechazo a la medida, a nivel nacional, llegando inclusive a realizar paros generales de actividades.

En Guayaquil, por ejemplo, los empleados del Banco Central del Ecuador tomaron la sucursal mayor del Banco, por cuanto consideraban que el citado Proyecto de Ley vulneraba la autonomía del Instituto Emisor y atentaba contra los derechos adquiridos de los empleados.⁷¹

El Alcalde de la ciudad de Quito, por otro lado, quien formaba parte de la oposición política, expresó en esta misma fecha que el citado Proyecto de Ley era "incoherente, contradictorio e inaplicable, porque no guardaba armonía en su contexto".⁷²

Pero las protestas no provenían únicamente de los trabajadores y empleados del sector público. En efecto, este proyecto de Ley originó también posiciones de rechazo por parte de algunos partidos políticos. Así, el Director General del Partido Pueblo, Cambio y Democracia (PCD) se manifestó en contra del recorte de los gastos del Estado.⁷³ Igualmente, el Frente Revolucionario Alfarista (FRA) fustigó a los legisladores indicando que "no se les puede perdonar su falta de entereza", criticando al Proyecto de Inconstitucional, contradictorio, demagógico y terriblemente confuso.⁷⁴

No obstante haberse reelaborado la versión original de esta Ley, la que finalmente fue promulgada el 15 de marzo de 1983, sin que se produjera la anunciada congelación de sueldos en el sector público, ella fue una expresión de la política de "austeridad" ante la crisis que afectó al fisco y a las clases populares en tanto se relegaron programas y proyectos sociales y se congelaron o disminuyeron los presupuestos de educación y salud, entre otros.⁷⁵

V. 1984: A partir del mes de agosto

El 10 de agosto de 1984 subió al poder León Febres Cordero, del grupo político denominado "Frente de Reconstrucción Nacional".

Este cambio de gobierno significó mucho más que una mera transmisión del mando. Era la vuelta al poder de los partidos de tendencia derecha que desde 1960 no habían ejercido directamente el control político del Estado. Pero además, el movimiento conservador de ahora, no sólo se identificaba ideológicamente con las clases económicamente fuertes, sino que esta vez contaba adicionalmente con el respaldo del discurso teórico relativo a doctrinas políticas y al pensamiento económico "redescubiertas del pasado" llamadas neoliberalismo económico y monetarismo, que entraron en boga en los años 70 en los países del Cono Sur de América Latina, así como en varios países desarrollados.

En un artículo escrito por un periodista de oposición, se resumía de la siguiente manera los cambios que ya se vislumbraban en la economía:⁷⁶

"Era el cambio de un gobierno que priorizó en sus planes el desarrollo social, político y popular, por uno que prioriza la inversión extranjera, la producción, los precios reales y las políticas pragmáticas;

era el cambio de un gobierno constituido por intelectuales y profesionales de clase media, por otro conformado por hombres de empresa de las cuales eran dirigentes del país; era el cambio de un gobierno encuadrado en las modernas teorías reformistas, por uno que preconiza la fuerza del mercado como la única capaz de regular y mantener el crecimiento".

En definitiva, la elección y posesión del nuevo Presidente de la República constituyó un cambio sustancial en la orientación económica, al dar prioridad como objetivo de gobierno la ampliación del papel del mercado con la aplicación más profunda que en el gobierno anterior de políticas de ajuste y de liberalización, para crear lo que el Presidente llamó una "Economía Social de Mercado".

Estos primeros cuatro meses de gobierno se caracterizaron por una pugna permanente entre los poderes del Estado, Ejecutivo y Legislativo, pues la oposición agrupada en el llamado "Frente Progresista", que incluía partidos de centro izquierda (social democracia y democracia cristiana) y partidos de izquierda marxista, controlaba la mayoría del Congreso. Estos hechos inclusive pusieron en peligro la estabilidad democrática del país.⁷⁷

El sustento político del gobierno en un principio fueron los partidos políticos tradicionales (Conservador y Liberal), el partido Social Cristiano, al cual pertenece el Presidente, las Cámaras de la Producción y el sector bancario-financiero (que como nunca antes habían respaldado con tanto entusiasmo a un candidato presidencial) y una considerable parte de las "masas más atrasadas del electorado".⁷⁸ Igualmente, vale la pena anotar que el primer gabinete ministerial del nuevo gobierno estuvo formado especialmente por personajes vinculados al sector financiero y a las Cámaras de la Producción, en tanto que el equipo económico incluyó economistas que creían fervientemente en las virtudes del mercado como asignador de recursos y en el pensamiento económico asociado a la Escuela Monetaria.

La primera medida económica de importancia se dio el 4 de septiembre de 1984,⁷⁹ fecha en la cual se eliminó el sistema de ajustes diarios de la tasa oficial de cambios vigente desde marzo de 1983, fijándose los tipos de compra y venta oficiales en 66,50 y 67,85 sucres por dólar, respectivamente. Igualmente, en esta fecha se produjo una importante transformación en la estructura cambiaria mediante la cual el total de divisas provenientes de las exportaciones no petroleras, al igual que la mayoría de divisas necesarias para importaciones de bienes, servicios y movimientos de capital, se trasladaron del mercado oficial al mercado de intervención del Banco Central, cuya cotización se mantuvo en 95,00 y 96,50 sucres por dólar para la compra y venta respectivamente, reduciéndose, por tanto, el volumen de las operaciones del mercado oficial de cambios.

De acuerdo al gobierno, los objetivos del nuevo sistema cambiario procuraban incentivar las exportaciones no petroleras, política considerada vital para una economía pequeña y abierta como la ecuatoriana, y a la vez lograr redistribuir el ingreso en favor de los segmentos agrícolas de exportación, "generalmente postergados económicamente y que son el soporte de buena parte de la producción del país".⁸⁰ Asimismo, con esta medida se pretendía

eliminar los diferenciales cambiarios con el mercado libre paralelo.

Para la oposición, se trató de una medida que devaluó implícitamente el sucre en alrededor del 42%, lo que beneficiaba directamente al sector exportador. Se señaló además que éste era el primer paso hacia la aplicación de un sistema de flotación de la moneda, que se cristalizó en agosto de 1986.

Junto a la modificación de la política cambiaria, la Junta Monetaria levantó las restricciones a las importaciones de los artículos llamados "suntuarios", rebajando los derechos e impuestos a su importación. Esta medida, de acuerdo al ministro del ramo, estaba enmarcada dentro del viraje de 180 grados que había adoptado el gobierno en materia de política de desarrollo industrial para desmontar gradualmente el excesivo proteccionismo a este sector, buscando su racionalización y dirigiéndolo hacia la exportación.⁸¹

Por su parte, los pequeños industriales, que mantenían una posición de discreta distancia con el régimen, manifestaron su preocupación por la apertura indiscriminada a las importaciones y por la rebaja de los aranceles, rechazando además lo que denominaron como una devaluación disfrazada.⁸²

El 15 de octubre, el Gobierno, respondiendo a los intereses más inmediatos del grupo económico que lo respaldó, decretó la ampliación de 3 a 7 años del plazo de vencimiento de los créditos de estabilización originados en la conversión de obligaciones en divisas a obligaciones en moneda nacional, producto de la sucretización de la deuda externa del sector privado, estableciéndose para el pago del capital un plazo de 4 años y medio y manteniéndose la tasa de interés del 16%.⁸³

Como justificativo de la medida, se anotó por parte de las autoridades económicas, que se requiere la ampliación de estos plazos para permitir su pago en condiciones acordes con el desenvolvimiento de la economía nacional, reactivando de este modo el aparato productivo. Se mencionó también que la deuda era impagable dado su elevado monto (alrededor de US\$ 1.600 millones), que representaba más de la mitad del presupuesto del Estado en 1983 y más del doble del capital y reservas de todos los bancos y financieras, por lo que el pago de esta deuda hubiese significado la descapitalización total del sistema financiero.⁸⁴

Para proceder a esta ampliación de plazos fue necesario modificar la Ley de Régimen Monetario, siendo de atribución del Poder Legislativo el autorizar previamente tal reforma. En vista de que el Ejecutivo no contaba con la mayoría en el Congreso, éste decidió utilizar un mecanismo que le facultaba la Constitución de la República, esto es, presentar el proyecto como un Decreto-Ley de Emergencia, con lo cual se daba al Congreso un plazo máximo de 15 días para que lo aprobara o lo vetara. Como el Congreso no alcanzó a tratarlo en el plazo estipulado, éste se convirtió en ley, lo cual demostró la incapacidad técnica y operativa y la impotencia política de dicho Congreso de oposición para responder apropiadamente al uso del mecanismo aludido. Al ampliar el plazo se mantuvo invariable la tasa de interés anual para los créditos de estabilización en 16%, tasa que conforme

pasó el tiempo se convirtió en el tipo de interés más bajo y fijo, dentro de un sistema general de tipos de interés flotante. Igualmente, no se amplió la comisión de riesgo cambiario para el plazo adicional, con lo cual los deudores aseguraron tipos de cambio fijos y bajos, mientras que las pérdidas cambiarias las ha tenido que afrontar directamente el Estado a través del Banco Central.

En general todos los sectores políticos de centro-izquierda se opusieron a esta medida, manifestando que el gobierno dictaba medidas con dedicación en favor de aquellos grupos económicos allegados al Presidente, pues se trataba de un virtual subsidio estatal a las empresas privadas que se endeudaron en dólares, especialmente entre 1978 y 1981.⁸⁵

El 11 de octubre el Frente Unitario de Trabajadores (FUT), llamó a la novena huelga nacional para el 31 de ese mes, básicamente en defensa de la democracia, pues el movimiento sindical la consideraba amenazada ante las actitudes del Ejecutivo contra el Congreso en torno del nombramiento de los Ministros de la Corte Suprema de Justicia.

Esta huelga se efectuó a menos de tres meses de instaurado el nuevo gobierno y contó con el respaldo del Bloque Progresista del Congreso. Su plataforma de lucha fue:

- La defensa del régimen constitucional y los derechos democráticos del pueblo.
- El respeto a la independencia de las funciones del Estado.
- El rechazo a las medidas económicas del 4 de septiembre de 1984 y a la violencia gubernamental.
- La oposición y el rechazo a la intención del Gobierno de privatizar y liquidar varias empresas del sector estatal de la economía.

Aunque en esta plataforma de lucha se incluyeran demandas de carácter económico, su principal punto era político, superando así la posición obrerista con la inclusión de nuevos temas de corte democrático y nacional. Pese a que esta huelga tuvo un eco limitado y fue acatada de una manera más bien parcial, su principal función resultó reconstituir al FUT después de las fisuras obreras derivadas del último proceso electoral.⁸⁶ De cualquier manera se pudo apreciar la debilidad del movimiento sindical para legitimar su presencia como actor político-social, en la medida en que en esta primera etapa la oposición y el reclamo popular fueron canalizados casi exclusivamente a través del Congreso.

Desde su inicio el Gobierno anunció la apertura al capital extranjero. Con tal propósito ha venido paulatinamente estableciendo y modificando normas legales para asegurar el libre movimiento de capitales. Es así como el 10 de diciembre, tras 13 años del alejamiento, el gobierno suscribió un nuevo acuerdo con la OPIC (Corporación de Inversiones Privadas de Ultramar), que es una organización del gobierno de los Estados Unidos cuyo propósito es fomentar la inversión directamente norteamericana en el exterior. Para esto, dicha Corporación otorga seguros contra riesgos políticos y cambiarios en favor de los inversionistas que inviertan en el Ecuador. Este fue el primer convenio de un país miembro del Grupo Andino con la OPIC, ya que las disposiciones de la Decisión 24 sobre el tratamiento

común a los capitales extranjeros en la subregión habían prohibido este tipo de negociaciones.

Analistas de oposición consideraron al mencionado convenio como inconstitucional, pues invocaron el Artículo 16 de la Constitución que prohíbe que en la relación con personas naturales o jurídicas del extranjero se permita la posibilidad de hacer reclamos de tipo diplomático que involucren a los gobiernos de los dos países.⁸⁷ Igualmente, de acuerdo a la oposición, este convenio viola el Artículo 51 de la Decisión 24 del Pacto Andino, por cuanto la competencia de los tribunales nacionales para dirimir las controversias que surjan en torno de la inversión extranjera, ya no sería exclusiva de cada país, como lo establece el Acuerdo de Cartagena, sino compartida.

El 12 de diciembre se incrementa en dos puntos la tasa de interés legal y se establecen las pólizas de acumulación especiales como medio para captar ahorro privado, disponiéndose igualmente la flotación parcial de la tasa de interés para este instrumento, con lo cual se rompió una larga tradición de tasas rigidamente controladas por la autoridad monetaria.

Al respecto, el gobierno argumentó que la mayor flexibilidad en las tasas de interés permitiría estimular el ahorro en moneda nacional, con tasas de interés superiores a la inflación, reduciendo así las presiones especulativas sobre el mercado cambiario.

Los dirigentes de los sectores productivos mantuvieron cierta cautela respecto de la medida, respaldándola en principio, aunque reconociendo que ella incrementaría los costos para las empresas.

Sin embargo, ciertos sectores productivos no tan allegados al gobierno, como las Cámaras de la Construcción, Cooperativas, Pequeña Industria y Artesanía, pedían directamente su derogatoria, oponiéndose al modelo económico que la inspiraba, pues consideraban que éste había acarreado fatales consecuencias "para la economía de los países latinoamericanos que tuvieron el desacierto de adoptarlo".⁸⁸

Sobre el particular, la Cámara de Industriales, gremio que en su mayoría apoyó la candidatura de Febres Cordero, también objetó "aunque tíbiamente" el rumbo de la política económica, esperando las respectivas medidas compensatorias para adoptar una posición definitiva.

Por otra parte, el Presidente de los Bancos Privados se pronunció en forma favorable a esta modificación en la estructura de las tasas de interés, anotando que era positivo para la economía nacional el ajustarla al índice de inflación y el crear un mecanismo financiero con tasas de interés fluctuantes.⁸⁹

Existieron también criterios técnicos que consideraban que la flotación adoptada iba a ser recesiva e inflacionaria por cuanto concentraría recursos en bancos y financieras, provocaría un aumento en las tasas de interés porque la demanda de crédito en los países en desarrollo es superior a su oferta, debilitaría la solvencia del sistema bancario por ser un instrumento financieramente riesgoso, sería discriminatorio al favorecer a los grandes capitalistas que reciben tasas flotantes, pues la inversión mínima para acceder a este instrumento es de un millón de sucres, reduciría los plazos del crédito en lugar de ampliarlos, haría perenne el proceso inflacionario creando

expectativas de incrementos fuertes de precios y, por último, debilitaría severamente el mercado de valores.⁹⁰

El 29 de diciembre el gobierno elevó los precios de los combustibles. La gasolina extra pasó de 30 a 50 sucres por galón, es decir un incremento del 66 por ciento, mientras que los pasajes del transporte se elevaron de 4 a 6 sucres (50 por ciento de aumento).

Los voceros del gobierno defendieron el alza, afirmando que el Estado, a través de CEPE, se encontraba importando derivados de petróleo en volúmenes crecientes a precios internacionales que eran mayores a los precios internos, lo que los apartaba de la estructura real de los costos de producción, transporte y almacenamiento. Incluso el propio Presidente señaló "que no existe peor daño para todo el pueblo que vivir dentro de una economía artificial que con medidas demagógicas oculta la real evidencia de los problemas", anunciando al mismo tiempo que aún quedaban pasos duros que dar en la conducción económica.⁹¹

Los primeros partidos políticos en manifestar su rechazo a esta medida fueron el Frente Radical Alfariista (FRA) (populista) que por ese entonces aún mantenía una cierta distancia con el Ejecutivo, el Partido Socialista y la Izquierda Democrática, estos últimos identificados con el Frente Progresista de oposición en el Congreso.

El abogado L. Roldós, ex-Vicepresidente de la República, rebatió los argumentos del gobierno que justificaban la elevación, manifestando que desde el incremento de los precios de los combustibles en 1982, se terminó el subsidio y se fijó un valor de reposición para crear rentas al fisco; en consecuencia, estimó que no se estaba subsidiando el consumo de los combustibles sino buscando una fuente adicional de ingresos para financiar el presupuesto del Estado. Asimismo, señaló que dicha elevación no permitía controlar el contrabando, porque éste "cuenta con la complicidad en las estructuras del poder administrativo".⁹²

El alza mencionada fue un hecho y todos los disturbios y protestas callejeras llegaron a su momento culminante cuando el Frente Unitario de Trabajadores (FUT) convocó a un paro preventivo de 48 horas en los días 9 y 10 de enero de 1985. Las demandas incluían la derogatoria de las medidas, un salario mínimo vital de 15.000 sucres mensuales y el enjuiciamiento político a los Ministros del Frente Económico.

La paralización del país fue amplia en la industria y en el transporte (los choferes, por el alza del pasaje se abstuvieron de participar, pero debieron paralizar su actividad ante posibles represalias)⁹³, y parcial en el comercio y servicios.

Esta huelga consiguió una amplia convocatoria, ya que se plegaron distintas organizaciones como la Coordinadora Nacional de Trabajadores (CNT), el Frente Popular y las Asociaciones Nacionales de Cooperativas de Ahorro y Crédito. Igualmente los estudiantes jugaron un rol fundamental como desencadenadores del conflicto, especialmente a nivel barrial.

Finalmente, en la medida en que tiene relación con el desenvolvimiento global de la economía debe señalarse que al finalizar 1984, ésta mostraba signos evidentes de mejoría. El PIB registró un crecimiento del 4,1%, índice

que definitivamente contrastaba notablemente con el obtenido en 1983, que fue negativo en 3,1%. Igualmente, la inflación anual bajó del 52,5% en 1983 a 27,3% en 1984, y las reservas internacionales crecieron en US\$ 19 millones. Para las autoridades económicas en el poder, el crecimiento positivo de la economía era la consecuencia de las acertadas medidas adoptadas a partir de agosto, lo que permitió conseguir una recuperación del aparato productivo. Para las autoridades que estuvieron en el poder hasta agosto de 1984, los resultados económicos evidenciaban la recuperación de la economía que ya se venía dando desde principios del año. En realidad es difícil aceptar que las medidas adoptadas en el área cambiaria en septiembre hayan tenido una repercusión favorable en tan poco tiempo, más que todo considerando que la política cambiaria tiene efectos en el mediano plazo, dada la rigidez de los factores productivos es una economía en desarrollo que impide una rápida reasignación de recursos para inversión.

VI. Año 1985

1 Marco general

Durante este año se profundizó la implementación del modelo económico adoptado por el Gobierno, basado en la persistente liberalización del comercio y los precios, en la apertura al capital extranjero, en la prioridad del manejo monetario para controlar la inflación, el tipo de cambio y el desenvolvimiento global de la economía y, por último, en el establecimiento de normas legales que permitirían funcionar más libremente al mercado, ampliando y garantizando la participación privada en el proceso económico.

El enfoque económico también se fundamentó en la continuidad de las políticas anotadas en la Carta de Intención enviada al FMI por las autoridades ecuatorianas el 12 de enero de 1985 y en los condicionamientos del programa stand-by vigente desde el 12 de marzo del mismo año.

La aprobación del préstamo stand-by por parte del Directorio Ejecutivo del FMI significó un crédito de aproximadamente US\$ 100 millones, así como el "aval" para que continúen las negociaciones con la banca internacional en el proceso de reestructuración de la deuda externa ecuatoriana.

De acuerdo a los sectores afines al gobierno, entre los mayores logros económicos durante 1985 se han citado:

- La refinanciación de los vencimientos de la deuda externa entre 1985 y 1989.

- El control de la inflación, la que descendió ligeramente del 25,1% en 1984 al 24,4% en 1985, en una base anual.

- El superávit en la balanza comercial que alcanzó US\$ 1.294 millones, el nivel más alto en la historia del país, registrando inclusive un saldo favorable pequeño en la cuenta corriente por primera vez desde 1974.

- El crecimiento del PIB que fue del 4,5%, mayor al de 1984 (4,2%).

Desde otro punto de vista y evidentemente desde otra perspectiva, los sectores opuestos al régimen estimaron que si bien en 1984 se logró un

mayor equilibrio en las cuentas básicas de la economía, su costo en términos de crecimiento económico —mayor desocupación y subempleo, caída de los salarios reales, pérdida de la autonomía nacional y debilitamiento de las instituciones democráticas— era más que preocupante.⁹⁴

2 El alza de sueldos y salarios

El 10 de febrero el Presidente envió al Congreso un proyecto de ley de "urgencia económica" en el que se fijaba un salario mínimo vital de 8.500 sucres, precisamente en momentos en que el Parlamento estaba a punto de aprobar un salario mínimo de 10.000 sucres.

El Congreso reunido en un nuevo período extraordinario de sesiones rechazó el proyecto gubernamental por considerar que el alza propuesta era insuficiente y que el proyecto era extemporáneo, e insistió en la aprobación de su propio proyecto.

El Ejecutivo, sin embargo, declaró inconstitucional la convocatoria realizada al período extraordinario por el Presidente del Legislativo, decidiendo expedir su proyecto y disponiendo que el nuevo salario entre en vigencia a partir del primero de marzo, junto con el establecimiento de una compensación por el costo de la vida, un subsidio por transporte y escalas de reajustes a los sueldos superiores al mínimo vital.

El financiamiento de la elevación salarial se lo efectuó con el diferencial entre 66,50 y 95,00 sucres por dólar, producto de las exportaciones petroleras, luego de que se ajustó la relación de cambio del sucre a 95,00 sucres por dólar americano.

A fin de entender el grado de contraposición de criterios sobre esta medida, basta mencionar que algunos sectores de oposición⁹⁵ plantearon financiar el alza salarial a través de un aumento en el arancel de importaciones de artículos de carácter suntuario (cuando la idea del gobierno era más bien una reducción general de tarifas), del establecimiento de un impuesto a las ganancias extraordinarias de capital que se deriven de la ampliación de los plazos a los créditos de estabilización (cuando el gobierno lo que buscaba era aligerar al máximo el peso de la deuda "sucretizada" por el sector privado), y de la modificación de la Ley de Impuesto a la Renta, suprimiendo exoneraciones a determinadas empresas.

Una vez que el gobierno promulgó la elevación de los salarios mínimos, en menor monto a la propuesta del Legislativo, las diversas cámaras empresariales de todo el país se pronunciaron respaldando la acción del Ejecutivo al haber impuesto su criterio en el tema salarial. Mientras que los sectores de la oposición rechazaron el alza y denunciaron que "el país está viviendo una dictadura con fachada democrática para el consumo externo o un sistema democrático con ropaje de constitucionalidad".⁹⁶

Estas críticas no sólo demostraban el rechazo a la actitud arbitraria asumida por el Ejecutivo, sino también la impotencia del Congreso para hacer respetar sus decisiones.

En este escenario el FUT convocó a la décimo primera huelga nacio-

nal, la que se llevó a cabo el 27 de marzo. El objetivo fue rechazar el salario mínimo de 8.500 sucres impuesto por el Ejecutivo, demandando, en su defecto, un salario básico de 15.000, indexado al incremento del costo de vida.

El cumplimiento de este paro fue parcial y constituyó un retroceso en cuanto a la movilización popular. La razón fue que los obreros, a la fecha en que se efectuó el paro, ya estaban percibiendo su nuevo salario, situación que restó coherencia al principal punto planteado en la plataforma de lucha, lo que supuso también la ausencia de apoyo por parte de otros sectores populares.

Al parecer el limitado éxito del último paro del FUT, así como la no adopción de parte del gobierno de nuevos "paquetes económicos" y la relativa recuperación de la economía, contribuyeron para que los movimientos obreros perdieran presencia, encontrándose en una situación de debilidad meramente defensiva.

Por el motivo salarial, se realizaron además otros movimientos menores, como por ejemplo una huelga de hambre de dirigentes del Frente Popular y una huelga de la Unión Nacional de Educadores, que conforman el grupo más homogéneo de trabajadores estatales y representan aproximadamente la tercera parte del empleo directo del Estado.⁹⁷

Analistas políticos han comentado que en general las organizaciones de trabajadores, las fuerzas sociales y los partidos políticos que se declararon en desacuerdo con el gobierno, actuaron durante este año sin cohesión ni eficiencia y no pudieron hacer nada parecido a lo que el actual Presidente logró al frente de la oposición en el gobierno de Hurtado-Roldós.⁹⁸

Si bien en el segundo semestre de este año, se apreció una desmovilización social en los sectores populares, era evidente que el descontento popular continuaba, aunque en estado latente, lo que faltaba eran caminos democráticos abiertos para expresarlo pues el Congreso, al cambiar de mayoría a favor del Ejecutivo en junio de 1986, dejó de ser un canal adecuado de expresión de la protesta popular.

3 Política cambiaria

En materia cambiaria, el 28 de agosto, se dispuso que todas las transacciones de compra y venta de divisas que realizaba el Banco Central se trasladarían al mercado libre de intervención, con lo cual prácticamente todas las operaciones con el exterior a cargo del Instituto Emisor se efectuaban a la cotización de 95,00 sucres para la compra y de 96,50 para la venta del dólar. De esta manera, en el transcurso de 1985, paulatinamente se eliminó el sistema de cambios múltiples mediante la transferencia gradual de transacciones del mercado oficial al de intervención.

El 21 de noviembre, mediante Decreto Ejecutivo, se unificó el sistema de cambios oficial (que se situaba en 66,50 sucres para la compra y en 67,85 para la venta) y el de intervención, adoptando como tasa de cambio única la vigente en el mercado de intervención. Esta medida tuvo solamente

un efecto jurídico, siendo prácticamente nulo su impacto económico, pues como ya se mencionó, a partir del 28 de agosto, todas las transacciones operaban ya a la tasa del mercado de intervención.

Las críticas a esta medida se situaron alrededor de lo que se consideró como la "sumisión" de la política económica del gobierno frente a las instituciones financieras internacionales, específicamente el FMI y el Banco Mundial, pues se afirmó que la unificación cambiaria era un requisito para efectuar nuevos giros dentro de la facilidad de financiamiento del FMI.⁹⁹

En el mercado libre privado, la cotización de la divisa norteamericana se situó en alrededor de 120 sucres a fines de año, manteniéndose un diferencial cambiario importante de alrededor de 25% con la tasa de cambio oficial. Al respecto se consideró que la tasa del mercado paralelo pudo haber sido mayor de no mediar las medidas contractivas de carácter monetario adoptadas para contener la inflación y por la aparición a finales de 1984 de nuevos instrumentos de canalización del ahorro financiero en condiciones ventajosas (pólizas de acumulación especiales).

4 Políticas de inversión extranjera

Como ya se ha venido señalando a través de este ensayo, uno de los principales objetivos del gobierno, y hacia donde se dirigieron sus esfuerzos, fue la captación de la inversión extranjera. En tal sentido, se efectuaron reformas internas básicas a la Decisión 24 del Pacto Andino, referente al tratamiento común al capital extranjero, ampliando topes en la remisión de utilidades en divisas.¹⁰⁰

Justamente, con varios de los decretos leyes urgentes, su buscó estimular al capital extranjero, estableciéndose concesiones y tratamientos sumamente benignos en materia tributaria, especialmente en los sectores de minería e hidrocarburos.¹⁰¹

El partido Izquierda Democrática formuló sus críticas a la inversión foránea indicando que "la apertura a la inversión extranjera propugnada por este gobierno es inconsulta, significa un nuevo coloniaje y va en detrimento de la fuerza laboral nacional, en beneficio de monopolios económicos extranjeros".¹⁰²

En materia de exploración y explotación de petróleo, es tal vez el sector en el que más nítidamente se aprecia la política de apertura a la inversión extranjera. El gobierno ha manifestado su interés de incrementar las reservas probadas de petróleo. Para tal efecto, ha convocado a varias rondas licitatorias para abrir áreas a la exploración petrolera, especialmente en el Oriente y en la Costa ecuatoriana, logrando la firma de varios contratos con transnacionales petroleras para trabajos de exploración. Esta política ha contrastado con la reducción de la participación de la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE) en la exploración de hidrocarburos.

5 La renegociación de la deuda externa

El 10 de diciembre culminó el proceso de refinanciación plurianual de la deuda externa ecuatoriana, con la firma de los respectivos convenios con la banca internacional, luego de un proceso de negociación que duró exactamente un año, ya que se inició el 14 de diciembre de 1984. Esta demora se debió, según voceros oficiales, a las dificultades presentadas por la necesidad de contar con la aceptación de todos los bancos acreedores. En suma, el paquete refinanciado incluyó los vencimientos de capital por US\$ 4.500 millones para el período que va desde el 1º de enero de 1985 hasta el 31 de diciembre de 1989. Adicionalmente se refinanció los vencimientos de un crédito de US\$ 431 millones que fuera otorgado por la banca en 1983, se consiguió una facilidad del comercio exterior de US\$ 700 millones y se concedió un crédito fresco por US\$ 200 millones para satisfacer las obligaciones pendientes de pago en concepto de reembolsos atrasados por importaciones.

Para el gobierno este convenio fue un gran logro, manifestando que el Ecuador se constituyó en el primer país relativamente pequeño de Latinoamérica que logró reestructurar su deuda externa en condiciones financieras ventajosas, en cuanto a plazo (12 años), período de gracia (3 años), comisiones y tasa de interés (1,38 sobre la LIBOR).

Los términos ventajosos de esta renegociación fueron inclusive reconocidos por sectores de la oposición¹⁰³, no obstante lo cual no se dejó de mencionar varios comentarios críticos importantes.

Si bien es indudable que comparativamente los términos de la refinanciación eran más favorables que los negociados en el gobierno anterior, no hay que olvidar que entre 1983 y 1985 las condiciones del mercado financiero internacional se tornaron menos duras. Al parecer los bancos comenzaron a entender las ventajas de negociar reestructuraciones que permitieran aliviar las balanzas de pagos de los países deudores. Es por esto que difícilmente pueden compararse las dos negociaciones, pues fueron efectuadas en dos coyunturas distintas del mercado de capitales externos.

Por otra parte se criticó el hecho de que la refinanciación se efectuó sobre una base condicional de año a año que estipulaba la necesidad de alcanzar acuerdos stand-by en 1985 y 1986 y un Programa de Supervisión Ampliada con el FMI hasta 1988.

VII. Año 1986

1 Visión general

1986 fue calificado como año de "conflictos y reveses para el gobierno nacional, tanto en lo político, como en lo económico". Al comenzar el año, todo hacía presagiar que continuaría el proceso de afianzamiento para el gobierno de Febres Cordero. Su indudable supremacía política alcanzada

en 1985 no se veía aparentemente amenazada, mientras su esquema económico —dura por ineficientemente combatido— seguía consolidándose sin significativos obstáculos a la vista. Sin embargo, contradiciendo todos los pronósticos, 1986 fue para el gobierno y para el país en general un año conflictivo, caracterizado por la profundidad que adquiere la crisis y por cambios sustanciales en el devenir económico y político, cuyas consecuencias han tenido singulares efectos de largo plazo para el país.

A la rebelión del Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, en el mes de marzo, con sus consiguientes secuelas políticas y a los cambios en los planes políticos del gobierno al revertirse el proyecto de suprimir las elecciones de diputados previstas para 1986, se sumó, desde principios de enero, un cambio en los planes económicos del gobierno. El de por sí desfavorable ambiente económico internacional se tornó particularmente negativo para un país exportador de petróleo como el Ecuador, cuando el precio internacional de exportación del crudo, que en diciembre de 1985 había alcanzado un promedio de 24,60 dólares por barril, empezó un incontenible e inesperado desplome que lo colocó por debajo de la barrera de los 10 dólares, llegando a su nivel más bajo en julio (US\$ 8,60), transformándose este hecho en el más visible de la crisis, situación que profundizó los desequilibrios de la balanza de pagos y que determinó un descenso en picada de los ingresos del sector público.

En el mes de junio se llevaron a cabo simultáneamente las elecciones de diputados y el plebiscito convocado por el Presidente en relación a la participación de los independientes en la vida política.¹⁰⁵ El creciente descontento popular frente al autoritarismo del gobierno y el hecho de que estaba cumpliendo sólo en parte sus ofertas de campaña, llevó a una rotunda derrota del planteamiento del gobierno en el plebiscito, consulta que indudablemente se convirtió en un juzgamiento a su labor durante cerca de dos años de permanencia en el poder. El importante triunfo igualmente alcanzado por la oposición en las elecciones generales de diputados, permitió al llamado "Frente Progresista" recuperar la mayoría del Congreso y fortalecer la estrategia de oposición al régimen.

Las medidas que se adoptaron en los primeros meses del año fueron insuficientes para enfrentar la magnitud del problema económico, y en cierto modo contradictorias en sus objetivos, pues por un lado, el gobierno consideraba que la crisis sería temporal, y por otro, se dio más prioridad a la consolidación del modelo económico que a atenuar el impacto de la crisis. Así, mientras se propugnaba la reducción de importaciones suntuarias, se reabría la importación de vehículos. Se adoptó simultáneamente una comisión de riesgo cambiario y un nuevo arancel de importaciones, lo que las encarecía y abarataba al mismo tiempo. En otras palabras, si bien la dirección hacia donde iba la economía estaba clara, las políticas para enfrentar la crisis eran aún inciertas ya que las declaraciones gubernamentales eran siempre optimistas, señalando los voceros oficiales que se excluían medidas dramáticas como las devaluaciones, pues éstas ya habían sido tomadas oportunamente.¹⁰⁶

2 Nuevo enfoque de la política cambiaria¹⁰⁷

Para el 11 de agosto, el gobierno decidió completar de un sólo trazo el esquema económico de libre mercado que lo había empezado a implementar paulatinamente dos años antes.¹⁰⁸ Al principio de su gestión parecía que el gobierno había optado por aplicar su enfoque económico de manera gradual, intercalando elementos populistas con las medidas liberalizantes para minimizar la oposición social. Más el agravamiento de la crisis económica parece que dio ímpetu al gobierno para aplicarlo en forma más profunda.

El 28 de enero de 1986 se devaluó el tipo de cambio de intervención de 95,5 a 110 sucres por dólar, con lo cual se restablecieron los dos mercados, el oficial para efectos contables del Banco Central únicamente y el de intervención para todas las operaciones en divisas que cumpliera el Instituto Emisor, tasa de cambio que se mantuvo hasta el 10 de agosto de 1986. En esta fecha también se expidió un nuevo arancel, se levantó prohibiciones de importación y se decidió imponer una tarifa tope para proteger a la industria nacional de 98%. Por otro lado, el tipo de cambio en el mercado libre a principios de agosto se encontraba en 167 sucres para la compra y 170 para la venta, es decir existía un diferencial cambiario del 54%.

De acuerdo a las declaraciones oficiales, al constatar que la crisis de precios del petróleo tenía visos de permanencia, se decidió dar un giro importante a la política cambiaria, con el objeto de promover un uso más eficiente de las escasas divisas y garantizar al mismo tiempo un ajuste expansivo de la economía. En otros términos, se dijo que se practicaría austeridad pero sin sacrificar los objetivos del crecimiento.

El 11 de agosto de 1986, como una alternativa a la devaluación o a la implantación de controles directos o prohibiciones a las importaciones, se optó por un sistema de desincautación parcial de divisas y de libre flotación de la moneda.¹⁰⁹ El nuevo sistema cambiario, el mismo que rige hasta la fecha, segmenta claramente las transacciones del sector público con respecto a las transacciones del sector privado, autorizando para que las divisas de las exportaciones del sector privado puedan venderse en el mercado paralelo (desincautación) para financiar sus propias importaciones y otros pagos al exterior propios de este sector. Igualmente se dispone que al mercado de intervención del Banco Central ingresen las divisas del petróleo, más los desembolsos de créditos externos contratados por el sector público, recursos que se destinarán para cubrir sus importaciones de bienes y servicios y para atender el pago de la deuda externa pública y la privada sucretizada.

Entre los argumentos expuestos en ese entonces por el gobierno para justificar tan importante modificación del sistema cambiario, se manifestó que paralelamente a la crisis económica existía en el país una crisis de carácter psicológico y de expectativas, pues los agentes económicos venían sobre-reaccionando a lo que supuestamente podía ocurrir en el país como resultado del problema petrolero, lo cual, se dijo, se reflejó claramente en el comportamiento errático de la cotización en el mercado libre de cambios, que como consecuencia de lo mencionado estuvo sujeta a presiones de carácter especulativo.

No obstante, es oportuno señalar que varias opiniones técnicas de sectores contrarios al régimen mencionaban la posibilidad de proceder, como alternativa de política cambiaria, a una devaluación clásica o volver al anterior sistema de minidevaluaciones, a fin de que el shock a la economía fuera menor y el ajuste fuera menos costoso.

Al respecto, el gobierno consideró que en los últimos años estas medidas no habían garantizado una reducción del diferencial cambiario que se situaba en ese entonces en más del 50% entre el mercado de intervención del Banco Central y el mercado libre privado. Igualmente se argumentó que a pesar de que en Ecuador existe un control relativamente eficiente del comercio exterior, la amplia brecha entre ambas cotizaciones se tornaba en un poderoso incentivo para subfacturar las exportaciones, sobrefacturar las importaciones y promover el contrabando. De esta manera, se manifestó que si se hubiera procedido a devaluar simplemente la moneda, sin permitir su posterior flotación, nadie podría garantizar que se habría eliminado el diferencial cambiario, más bien era probable que éste se hubiera ampliado a consecuencia de presiones especulativas y de expectativas, lo que hubiera favorecido el comercio ilegal y el atesoramiento de dólares.

Las decisiones en materia de política cambiaria adoptadas por la Junta Monetaria se prestaron para los más variados comentarios por parte de los diferentes sectores sociales. En general los criterios opuestos a las medidas mencionaron puntos de crítica muy importantes que merecen ser destacados.¹¹⁰

Varios criterios señalaban que las medidas son parciales porque en nada aportaban para solucionar el déficit fiscal y porque no planteaban ningún tipo de política social. Aún más, se consideró que el nuevo enfoque económico tiene riesgos muy serios en cuanto se refiere a su impacto en la distribución del ingreso nacional, ya que mantiene un sesgo favorable hacia una mayor concentración del poder económico en el sector exportador y bancario, quienes pueden manipular a su favor las operaciones de compra y venta de divisas, así como el mercado y el crédito interno. Adicionalmente se anotó que justo en época de crisis y de deterioro agudo del sector externo se renunciaba al control por parte del Banco Central de la programación en el uso de divisas, de acuerdo a las verdaderas prioridades nacionales.

Se estimó igualmente que el peso de la crisis de la economía ecuatoriana se había cargado al pueblo, garantizando eso sí el pago a los acreedores externos, a favor de quienes se había "ignorado" el valor de las exportaciones de petróleo.

Por otra parte se ha señalado que el nuevo esquema económico adoptado por el gobierno introduce elementos de inestabilidad e incertidumbre en el sistema económico, pues no se sabe cuál será el precio futuro de las divisas, haciendo que de ahora en adelante el sistema productivo nacional no pueda saber ni siquiera en forma aproximada el precio en sucres de los bienes o insumos importados, ni tampoco si tendrá a su disposición las divisas requeridas para sus importaciones.

Del mismo modo, el ex-presidente Osvaldo Hurtado, considerado uno de los personajes más destacados de la oposición política, calificó a las

medidas como un retroceso de más de 60 años al período anterior a la llamada Revolución Juliana, época en la cual se denominó "plutocracia" al grupo exportador que controlaba el aparato productivo y la distribución de los recursos, como consecuencia del poder político y económico que sustentaba. Su criterio se puede resumir en la siguiente cita:¹¹¹

"Pienso que las medidas confirman el escaso conocimiento que tiene el gobierno de lo que es el Ecuador, en cuanto existen diversas actividades que el Estado debe defender. Sin duda hay que promover exportaciones, en esa dirección apuntan las medidas, pero no a costa de originar daños irreparables a la agricultura de consumo interno; a la industria, particularmente la que ocupa insumos importados, a la Sierra que es marginalmente exportadora y altamente importadora; y al Oriente... Las actuales medidas afianzan el poder del grupo de socios, amigos y familiares que integran el gobierno nacional... En otras palabras significa botar al cesto de basura un conjunto de políticas, de instrumentos y de normas, creadas a lo largo de seis décadas, para ir otorgando al Estado su (capacidad) para velar por el bien común que es lo que corresponde al aparato político en relación a la sociedad".

Por otra parte, los defensores de las medidas consideraban que esta comparación no era procedente porque en los años veinte, cuando el Estado no había asumido aún el manejo de las transacciones cambiarias internacionales (función que tenían a su cargo los bancos comerciales, que además hacían emisiones monetarias), se produjo una época de bonanza para la economía ecuatoriana, coincidiendo ésta con un papel regulador del Estado muy limitado.¹¹²

Otras opiniones contradicen estos puntos de vista, pues por un lado es volver a un modelo que representa el retorno a una vieja forma de organización capitalista¹¹³, y por otro, desde un punto de vista histórico, en la segunda década de este siglo, en la costa y especialmente en Guayaquil, el principal puerto de exportación, era evidente el efecto concentrador de la política bancaria y agroexportadora, que no sólo significaba poder económico sino también poder político, en contraste con la situación de los sectores populares.¹¹⁴

En relación a otros sectores sociales, las diferentes opiniones representaron posturas que van desde la aceptación sin restricciones por parte especialmente de los exportadores, hasta el total rechazo proveniente de los trabajadores.¹¹⁵

Así por ejemplo el Presidente de la Federación de Exportadores del Ecuador estimó que ésta "fue una decisión dura y valiente" y que ayudaría al país "en la búsqueda de nuevos mercados" dándole mayor competitividad.

Con igual criterio se manifestaron los representantes de las Cámaras de Comercio, sosteniendo que las medidas eran positivas porque "perfectamente bien se puede trabajar con las fuerzas del mercado en el aspecto cambiario" y la economía ya no estará "supeditada a devaluaciones políticas tardías, de uno u otro gobierno, con efectos retroactivos perjudiciales". Adicionalmente este sector pidió al gobierno que "se cuide que no se acapa-

ren las divisas y, fundamentalmente, que se decreta la rebaja sustancial de los aranceles".

A favor de las medidas se pronunciaron también las Cámaras de Agricultura del país y los exportadores de café, cacao, camarones y banano que las juzgaron "acertadas y en beneficio de las clases productivas de todo el país".

Por otro lado manifestaron su rechazo, el Frente Unitario de Trabajadores (FUT), ciertas universidades, las Cooperativas de Ahorro y Crédito del Ecuador, y algunos colegios profesionales, como las Asociaciones de Economistas. En general se criticaba el hecho de que el petróleo, al que se lo ha calificado como patrimonio de todos los ecuatorianos, sea sacrificado en pagar la deuda externa.

Asimismo, los sectores obreros agrupados en la Confederación Ecuatoriana de Trabajadores (CTE) rechazaron las medidas implementadas por el gobierno, en vista de que éstas atentan contra la supervivencia de pequeñas empresas industriales y unidades agrícolas, "reiterando que el modelo económico monetarista consolida la situación de pobreza y miseria que enfrentan los sectores mayoritarios de la población".

Por su parte, otros actores sociales se mostraron en sus declaraciones interesados únicamente en el costo económico de las medidas para sus sectores específicos. Esto se aprecia en las apreciaciones de personeros allegados a las Cámaras de Industrias y de la Pequeña Industria, que estimaron que se han dado tres golpes fuertes en el sector industrial:¹¹⁶

"Primero, la desincautación de divisas porque no se asegura el normal abastecimiento de éstas para el desarrollo de la industria nacional; segundo, la flotación de las tasas de interés, porque hará que los costos financieros lleguen a niveles que podrían provocar la quiebra de muchas empresas; y, tercero, la rebaja de los aranceles con lo cual se está provocando que se liquide a la industria ecuatoriana".

3 Flotación de las tasas de interés

En el Ecuador, hasta antes del 11 de agosto de 1986, las tasas de interés para las operaciones activas y pasivas del sistema financiero eran fijadas por la Junta Monetaria a excepción de las tasas de las llamadas pólizas de acumulación especiales, que son instrumentos para captar recursos con tipos de interés flotante, a través de los bancos y financieras.

El objetivo fundamental de las pólizas de acumulación (y posteriormente de los certificados financieros) era el incentivar el ahorro interno, a base de las tasas del mercado. Adicionalmente se buscaba legalizar el mercado extra-bancario de depósitos y préstamos a tasas de interés más elevadas, las que habían estado vigentes con anterioridad.

El 11 de agosto, si bien no hubo elevación en las tasas de interés, en cambio se liberalizó todas las operaciones que realiza el sistema financiero, con recursos ajenos al Banco Central. En la actualidad únicamente se man-

tienen tasas fijadas por la autoridad monetaria para aquellas operaciones activas que son objeto de descuento o redescuento en el Banco Central. Las tasas aplicables a la mayor parte de las restantes operaciones, prácticamente se pactan libremente, de acuerdo a las condiciones imperantes en el mercado.

De esta manera se permitió que el mercado del dinero fuera el que fije el costo del dinero, renunciando el Estado a determinar los niveles de las tasas de interés del sistema financiero privado.

Los objetivos de la medida, según los pronunciamientos oficiales, fueron: incentivar el ahorro con tasas de interés acordes con el dictado del mercado; racionalizar las decisiones de los sujetos de crédito, pues el costo del mismo se situaría en niveles que reflejarían tanto las condiciones del mercado como las preferencias de la comunidad; evitar la compra especulativa de dólares y la consiguiente fuga de divisas del país y, democratizar el costo del crédito, eliminando las diferencias entre el pequeño y gran sujeto de crédito.

Durante los meses siguientes, luego de la adopción de las medidas, las tasas de interés se elevaron dramáticamente sobre el 36% para las operaciones activas y sobre el 31% para las pasivas con recursos captados a través de pólizas de acumulación, mecanismo que se ha convertido en el principal instrumento de ahorro para los sectores altos de la población, pues se requiere al menos un depósito de 500.000 sucres para poder optar por tal alternativa de ahorro preferencial.

Esta desmesurada elevación de las tasas reales de interés, muy por encima de la tasa de inflación, fue el resultado del severo control de la liquidez monetaria motivada por la restricción del crédito (la oferta monetaria creció en apenas 20% durante 1986, mientras que la inflación alcanzó el 27,3%), debiéndose señalar que el manejo de la masa monetaria se convirtió prácticamente en el único instrumento de política económica en manos de las autoridades; política que fue utilizada como medio de equilibrar las cuentas externas y reducir las presiones sobre el tipo de cambio. Sin embargo, las características contractivas de esta estrategia tuvieron el efecto de reducir la inversión productiva, que cayó en términos reales en un 8%, favoreciéndose en cambio la inversión financiera especulativa, dada la elevada tasa de interés real.

Confirmando este criterio, sectores políticos de oposición han manifestado que:¹¹⁷

"Si bien las tasas de interés elevadas han propiciado el ahorro financiero, también ha significado un desvío de la inversión hacia el ahorro financiero especulativo y de corto plazo... muy pocas empresas que hagan utilidades legítimas pueden ser rentables con el costo financiero tan elevado, alentando el proceso de concentración económica".

Sobre el tema, analistas económicos han señalado también que la flotación de las tasas de interés ha "despenalizado" la usura en el Ecuador, lo cual implica un grave riesgo social para los sectores débiles dependientes del crédito.

4 Posiciones adoptadas por los trabajadores

A criterio de los trabajadores, 1986 fue un año en el que "los sectores populares enfrentaron e inclusive derrotaron contundentemente las propuestas gubernamentales, pero también fue un año en que se acentuó la crisis estructural de la economía ecuatoriana con la implantación del nuevo modelo económico neoliberal".¹¹⁸

Ya desde el mes de enero de 1986, se consiguió avanzar en la consolidación de los sectores populares organizados, a través de la unidad de acción del Frente Unitario de Trabajadores (FUT) con el denominado Frente Popular, en base a una plataforma que incluyó la defensa de los derechos democráticos, sindicales y políticos, la oposición a la política de hambre y desocupación y la defensa del sector estatal de la economía.

Como respuesta inicial de la clase obrera a las medidas del 11 de agosto y al posterior incremento de los pasajes del servicio de transporte urbano e interurbano en un 25%, en vigencia a partir del 1º de octubre, se solicitó al Tribunal de Garantías Constitucionales la suspensión de las medidas económicas. Posteriormente el FUT convocó a una huelga nacional para el 17 de septiembre, a la que se sumaron la Unión Nacional de Educadores (UNE) y los partidos del Bloque Progresista del Congreso.

La huelga tuvo como objetivo central exigir la derogatoria de las medidas económicas y un salario mínimo vital de 20.000 sucres mensuales, congelamiento de los precios de los artículos de primera necesidad, servicios básicos y cánones de arrendamiento, suspensión del pago de la deuda externa, destitución de los Ministros de Finanzas, Gobierno, Agricultura, Relaciones Exteriores y de Energía, eliminación de las Unidades Ejecutoras y de la llamada Bolsa de Productos Agropecuarios, mecanismo de mercado creado por el gobierno que, según se decía, era para garantizar precios justos y la compra de las cosechas a los agricultores.

A finales de septiembre, el Ejecutivo puso en vigencia un incremento salarial, elevando el salario mínimo vital de 10.000 a 12.000 sucres mensuales. Este aumento fue rechazado en forma enfática por el sector laboral al considerar que no recogía las mínimas aspiraciones de la clase trabajadora, y por cuanto su financiamiento a través del incremento del impuesto a las transacciones mercantiles tenía un efecto inflacionario.¹¹⁹

Durante su campaña electoral el actual Presidente prometió "elevar el salario básico tantas veces cuantas sean necesarias". Sin embargo, el gobierno ha presentado en ésta y otras ocasiones total resistencia a incrementar el salario nominal, argumentando entre otras cosas el impacto inflacionario de una elevación y bajo el criterio de que más importante es mejorar la capacidad adquisitiva de los salarios vía control inflacionario y aumentando la productividad del trabajo.

Con anterioridad, el Gobierno vetó un incremento del salario mínimo vital a 16.300 sucres propuesto por el Congreso, señalando que el mismo no se ceñía a las disposiciones de la Constitución en lo que se refiere a ciertos requisitos sobre la convocatoria y clausura de los períodos de reunión del Congreso. Las organizaciones populares volvieron a solicitar al

Tribunal de Garantías Constitucionales que decidiera sobre la suspensión de los efectos del Decreto Ejecutivo por considerarlo arbitrario y por conllevar un incremento insuficiente, sin obtener un resultado positivo, dada la poca capacidad de maniobra, poder de influencia y persuasión de este organismo sobre el Ejecutivo.

A pesar de los dos incrementos salariales decretados durante 1986, el primero en enero, elevando el salario mínimo de 8.500 a 10.000 sucres y el segundo, que ya fuera mencionado, los salarios reales de los trabajadores decrecieron a niveles inferiores a los vigentes en 1982.

Sin embargo, la Cámara de Industriales opinó que la última alza garantizaba un salario justo y un adecuado nivel de empleo ya que "con el aumento racional de sueldos y salarios no sólo se pretende mantener las plazas de trabajo, sino, lo que es más importante, incrementarlas".¹²⁰

Para los obreros, en cambio, la depresión de los salarios reales constituye una estrategia diseñada para enfrentar la crisis en base a la contención de la demanda agregada a costa de empobrecer a las mayorías y concentrar la riqueza en beneficio de un reducido grupo económico que ha llegado a tener dominio sobre las principales actividades del país.¹²¹

Las huelgas también se escenificaron por sectores laborales más específicos. Entre ellas, se puede citar la huelga de la Empresa Nacional de Correos, el primer paro nacional de médicos en una década, y los conflictos derivados de la crisis económica por la que atraviesa la universidad ecuatoriana.

Finalmente, en el mes de diciembre de 1986, el FUT, el Frente Popular y varias organizaciones campesinas participaron en el Plenario Ampliado del Congreso Nacional y denunciaron la situación económica, social y política desde la óptica laboral, reafirmando la necesidad de una acción unitaria, con los sectores políticos de oposición en el interior del Congreso.

La conflictividad expresada en 1986 por los sectores populares debe comprenderse no sólo como un reflejo de la grave crisis que vivió el Ecuador en ese año, sino también como consecuencia del tipo de políticas de austeridad y de mercado libre aplicadas por el Ejecutivo para superar la crisis, que dejaron en un segundo plano las políticas sociales y que tendieron a ahondar la deficiente distribución del ingreso nacional.

VIII. Coyuntura del año 1987 y perspectivas

1 El sismo y las medidas económicas

El año 1987 se inició con un alta dosis de incertidumbre suscitada por el secuestro del Jefe del Estado el 16 de enero por un grupo de militares subalternos en la base aérea de Taura. Si bien el desenlace de este trágico episodio fue aparentemente feliz, el riesgo latente de una desestabilización del sistema democrático, así como las secuelas políticas del mismo, persistirán en el país por mucho tiempo.¹²² Posteriormente se afrontó la suspensión de las exportaciones de petróleo por casi 6 meses, como consecuencia del movimiento sísmico del 5 de marzo, que destruyó en más de 40 km. el

oleoducto transecuatoriano, con el consiguiente deterioro de las de por sí difíciles condiciones económicas y sociales de la población. Indudablemente influye en este panorama poco edificante, la incidencia de la coyuntura económica de 1986, especialmente la permanencia de los precios deprimidos del petróleo.

Todos estos factores, además de los problemas estructurales que caracterizan al subdesarrollo nacional, vienen condicionando los resultados en el ámbito económico, social y político, así como las expectativas, marcando la pauta de lo que se va configurando como la peor crisis económica nacional de los últimos años cuyos efectos se extenderán en el futuro previsible del país, agudizando las tensiones en la sociedad ecuatoriana.

Ya desde principios de año, el desequilibrio de la balanza de pagos, que durante 1986 había podido ser financiado gracias al considerable flujo de crédito externo, mostraba signos de un definitivo e irreversible deterioro. A mediados del mes de febrero el gobierno, ante la fuerza de las circunstancias, optó por suspender unilateralmente el pago del servicio de la deuda externa a la banca internacional, hecho sin precedentes en la historia económica ecuatoriana reciente. Indudablemente que ésta debió ser una decisión difícil para un gobierno al que honrar la deuda externa se había transformado en un objetivo prioritario dentro de su estrategia de apertura.

Parece ser que los hechos de Taura contribuyeron a destruir de un plumazo todo el esfuerzo realizado por más de dos años por el gobierno nacional por ganarse la confianza de la banca acreedora, la que considera el riesgo político un factor fundamental en la evaluación de la capacidad de pago de los países.

Igualmente es importante destacar que antes del movimiento telúrico de marzo, el 23 de febrero precisamente, la prensa ya anunciaba que la fugaz estabilidad cambiaria iniciada a mediados de agosto de 1986 había terminado, puesto que para finales de febrero el tipo de cambio se aproximaba a los 150 sucres por dólar.¹²³

Es interesante destacar que, tanto la suspensión de pagos de la deuda externa como el inicio de la tendencia alcista del tipo de cambio, ocurrieron antes del sismo, lo cual es indicativo de que no existían signos de mejoría en la situación económica del país en los primeros meses del año, como lo venía anunciando el gobierno.

Luego del desastre del 5 de marzo, el Gobierno entró en un período dubitativo respecto a la magnitud de los daños producidos y sobre las medidas económicas a adoptar. Para el 13 de marzo, se elevó los precios de los combustibles, luego de que en días anteriores se había aplicado un sistema de racionamiento del consumo de gasolina que no obtuvo los resultados esperados.

El incremento en el precio de la gasolina fue de un 80%. Paralelamente, se autorizó la elevación en el precio del transporte público en un 25%. De acuerdo al Ejecutivo, las medidas se tomaron bajo el "criterio de que la situación que sufre el país demanda el sacrificio de todos los ecuatorianos y que las medidas si bien son duras son necesarias".

Adicionalmente, los voceros económicos del Gobierno anunciaron la

decisión de entrar en una moratoria parcial del pago de la deuda externa, al suspenderse la cancelación de intereses a la banca privada internacional. En realidad esta postura que ya había sido tomada al menos quince días antes, refleja la incapacidad iniciada en 1986 para que el país pueda cumplir puntualmente sus compromisos externos. Paradójicamente en el ámbito fiscal, el ahorro debido al no pago de la deuda externa se diluiría en compensar las pérdidas por los efectos del último desastre natural.

Dentro del paquete de medidas, se decretó igualmente la congelación de los precios de 17 artículos de consumo popular y se ordenó "mano de hierro contra la especulación", lo cual no impidió que la inflación se elevara a los niveles más altos de los últimos tres años, pues alcanzó el 5,2% mensual en marzo y el 29,5% en una base anual.¹²⁴

Finalmente se dispuso la reducción del gasto público, pero no se han mencionado medidas específicas ni se ha dado prioridad a inversiones, pues el ajuste fiscal no ha impedido la realización de costosas obras de infraestructura no siempre prioritarias, continuando la política fiscal un poco al valvén de las circunstancias, lo que en cierta manera explica la duplicación del gasto presupuestario entre 1984 y 1986.¹²⁵

Estas medidas desataron la protesta popular y serios conflictos por parte de los partidos de oposición y de los sectores laborales organizados, pues si bien se estimó que las mismas se explicaban parcialmente por la gravedad de la crisis, se enmarcaban también dentro del esquema liberalizante del Gobierno, por lo que se solicitó de parte de varios sectores la revisión de las medidas económicas, incluyendo las del 11 de agosto de 1986, porque en "momentos de crisis es indispensable la mano orientadora de Estado en el manejo de la política económica".¹²⁶

Sin embargo, el gobierno ha venido insistentemente mencionando que no modificará su esquema económico, particularmente en las áreas de política cambiaria, monetaria y de mayor participación del mercado en las decisiones económicas.

2 Perspectivas económicas

A no ser que se recobre significativamente el precio internacional del petróleo, si no existen medidas fuertes de mayor ajuste económico y el apoyo de la comunidad financiera internacional, las perspectivas de crecimiento para el Ecuador se verán severamente afectadas y limitadas por los acuciantes problemas de la balanza de pagos y, en particular, por la necesidad de servir la deuda externa.

En estas circunstancias, el crecimiento del PIB, a diferencia de la década de los sesenta y setenta, se espera que no exceda el 5 por ciento anual, según un informe del Banco Mundial, aún bajo el supuesto de que se adopten severas medidas de ajuste.

Con el propósito de proyectar el comportamiento de la economía ecuatoriana, se han adoptado dos posibles alternativas. La primera consiste en el supuesto de que se continúen y se profundicen los paquetes de políticas

fondomonetaristas bajo la tónica de la economía neoliberal de libre mercado, actualmente implementadas por el gobierno de Febres Cordero. La segunda, asume que se mantengan las políticas de ajuste, pero con una diferencia esencial respecto a la primera alternativa. Esto es, que se recupere y vigorice el rol del Estado como protagonista y rector de la actividad económica, con la particularidad de que se dé énfasis al lado de la "demanda" en el sector económico y no sólo al de la "oferta".

En la primera y segunda alternativas se ha supuesto que los gastos de defensa demandados por las fuerzas armadas ecuatorianas, el control del déficit presupuestario del sector público (crucialmente en lo que se refiere a las reformas sobre las tasas de recaudación y el nivel del gasto público), el consumo interno de combustibles y el mejoramiento de la eficiencia económica de las empresas, se inscriben dentro del marco de ajuste en el que se desenvuelve toda la actividad económica del país.

Igualmente, se ha partido de la premisa de que no se producirán modificaciones extremas en el comportamiento de las tasas de interés a nivel internacional (cuyo efecto sobre el monto de intereses por los pagos de la deuda externa es significativo), que no se producirán mayores restricciones a nuestras exportaciones por parte de los países industrializados, y que en suma, no existirá una aguda recesión en tales países ni posiciones desfavorables en materia financiera a nivel internacional.

Sin embargo, es necesario indicar que se dan diferencias fundamentales entre estas dos alternativas, principalmente en materia salarial, en donde se asume que la segunda alternativa favorece el incremento persistente del poder adquisitivo de los consumidores, a nivel global, a través de un aumento general en las remuneraciones nominales, en contraste con la óptica neoliberal, que preconiza la necesidad de restringir la demanda interna. Otra diferencia consiste en la manera de enfocar el comportamiento de las importaciones, puesto que por el lado de las políticas neoliberales, su nivel debería ser fijado por las fuerzas del mercado, mientras que bajo la tónica de la segunda alternativa, su nivel debería ser controlado por el Estado, con el fin de restringir las importaciones superfluas. Igualmente, en materia de la determinación de los precios internos de la producción nacional, se produce una diferencia entre el primero y el segundo enfoque antes mencionados. En el primero, se los fija por la interacción de la oferta y demanda de los bienes en referencia, en cambio en el segundo, es el Estado quien determina sus niveles máximos. Por último, otra diferencia fundamental está en que en la primera alternativa se supone una liberalización total del comercio exterior y del ingreso de capitales, tanto financieros como directos, en forma de inversión extranjera, mientras que en la segunda, se busca racionalizar el nivel de protección a la industria nacional. Asimismo, se asume que bajo la segunda alternativa el gobierno da prioridad a su control sobre el gasto público en función de las inversiones de alcance social antes que exclusivamente en consideración a la tasa interna de retorno de la inversión proyectada.

Paradójicamente, los resultados obtenidos con cualquiera de estas dos alternativas son, según nuestro criterio, aceptables en términos de creci-

miento económico, arrojando tendencias muy parecidas. Pero podrían tener una diferencia fundamental. Esta es, que en el caso de la segunda alternativa, los beneficiarios del proceso de ajuste podrían representar un porcentaje mayor de la población ecuatoriana.

Finalmente, se debe destacar nuevamente la circunstancia de que estos resultados sugieren que los ajustes necesarios que adopte el país bajo cualquiera de las dos alternativas son fuertemente dependientes del comportamiento de los precios del petróleo, de las tasas de interés a nivel internacional y del apoyo que el Ecuador tenga en el contexto financiero mundial.

3 Impacto de largo plazo de las políticas económicas

Otro aspecto vital que merece analizarse son las consecuencias en el horizonte futuro del nuevo enfoque económico iniciado en agosto de 1984, que de no mediar algún factor de carácter político impredecible, continuará su consolidación hasta agosto de 1988, y que de hecho se convertirá en un severo límite y hasta en una camisa de fuerza para las políticas de un nuevo gobierno cuya filosofía económica sea divergente de la del actual.

Se considera que aún no se dispone de suficiente perspectiva histórica para evaluar el impacto estructural de largo plazo de las transformaciones económicas llevadas adelante por este gobierno, así como del efecto que tendrá la crisis de estos dos últimos años sobre la sociedad ecuatoriana en el futuro.

Es indudable que en estos años, la fuerza económica de quienes se han beneficiado de la política de Febres Cordero ha aumentado considerablemente, así como su poder e influencia política, por eso no es de extrañarse que el gobierno continúe haciendo planes hacia el futuro, aunque en el presente se encuentre acosado por problemas económicos.

Como ya se ha mencionado anteriormente, a pesar de las dificultades económicas y resistencias que enfrenta la política gubernamental, el Ejecutivo muy difícilmente modificará su estilo de gobierno, peor aún revisará su enfoque económico. Más bien es de esperarse que antes de terminar su periodo, buscará profundizar el esquema de libre mercado, por dos motivos, porque cree en ello y por cuanto es un condicionamiento permanente para que el FMI, el Banco Mundial y la banca acreedora, continúen prestando su apoyo al programa económico del Ecuador.

Como ya se ha reiterado, estos cambios que han sido profundos, será difícil modificarlos para un nuevo gobierno de corte reformista que eventualmente triunfe en las elecciones de 1988. Pero aún de ser este el caso, cambios bruscos en la conducción económica generarán desconfianza en los sectores productivos y pueden tener costos muy altos en términos de una mayor profundización de la recesión. Por otro lado, algunos sectores empresariales al ver retroceder sus beneficios, podrían boicotear cualquier intento radical de reforma, reduciendo considerablemente la eficacia de políticas económicas alternativas.

En este contexto viene bien el siguiente comentario:¹²⁷

"No se trata únicamente de desacuerdos ideológicos y políticos que puedan existir respecto a las repercusiones que los actos gubernamentales tengan dentro del período del gobierno reconstructor, esto es hasta 1988, se trata de manera especial de las repercusiones que en el largo plazo seguramente tendrán las políticas económicas que se están implementando".

Es por esto que será importante que el próximo gobierno se sustente en una base social y política amplia, que permita desarrollar los cambios necesarios para promover un modelo alternativo de desarrollo, estrategia que no resultará de ninguna manera sencilla.

Notas

¹ Durante el período 1980-1986, el grado de apertura del Ecuador hacia el exterior, indicador medido por la relación porcentual entre las exportaciones e importaciones de bienes y servicios con respecto al producto interno bruto, fue de alrededor del 52 por ciento en promedio, de acuerdo a las estadísticas del Banco Central del Ecuador.

² En 1970, por ejemplo, las importaciones de insumos, bienes de capital y equipo de transporte, representaron el 80% del total de las importaciones. Esta elevada participación se mantuvo durante la década, con una ligera disminución en el segundo quinquenio en favor de los bienes de consumo.

³ No obstante, se debe señalar que si bien esta estrategia de industrialización no ha logrado consolidar un crecimiento económico estable y menos dependiente del exterior, el país no puede lanzar por la borda casi 30 años de esfuerzo y sacrificio dedicados a lograr la meta de la industrialización en el Ecuador. En este sentido, existe un consenso casi generalizado de que lo que se necesita es reprogramar y volver más eficiente al sector industrial sin eliminarlo de los esquemas de desarrollo nacional, sino conjugándolo con otras estrategias como la promoción de exportación y el fomento al desarrollo de la demanda interna.

⁴ Verdesoto, L. (1986).

⁵ Entre 1980 y 1987, en el marco de los dos últimos períodos democráticos, se han realizado 10 huelgas nacionales de trabajadores como respuesta del movimiento sindical obrero a las actitudes políticas y a las medidas especialmente económicas de los gobiernos, alcanzando este sector una innegable presencia política en el país.

⁶ Verdesoto, L. (1986).

⁷ *El Universo*, 27 de enero de 1980. Declaraciones del Subsecretario de Gobierno.

⁸ *El Tiempo*, 13 de febrero de 1980.

⁹ *El Tiempo*, 31 de julio de 1980.

¹⁰ Considerandos del Decreto Legislativo de Elevación de Sueldos y Salarios de 1979.

¹¹ *El Comercio*, 3 de enero de 1980.

¹² *El Comercio*, 2 de agosto de 1981.

¹³ Verdesoto, L. (1986).

¹⁴ Pérez Sáinz (1986).

¹⁵ La primera huelga general se realizó el 5 de abril de 1974 por la derogatoria de los llamados decretos antiobreros, reforma agraria y defensa de la riqueza petrolera. La segunda huelga nacional se efectuó el 18 de mayo de 1977 por la lucha anti-imperialista y por las transformaciones revolucionarias del país.

¹⁸ En esta materia son particularmente conflictivos los artículos 90, 91, 92 y 93 de la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario en lo que se refiere al desalojo de las invasiones de tierra, con intervención de la policía.

¹⁷ León, J. y Pérez, J. P. (1986).

¹⁸ Pérez Sáinz (1986).

¹⁹ *El Universo*, 23 de enero de 1981; *El Tiempo*, 27 de junio de 1981 y *El Comercio*, 17 de noviembre de 1981.

²⁰ *El Tiempo*, 19 de febrero de 1981.

²¹ *El Universo*, 20 de marzo de 1981.

²² *El Expreso*, 5 de diciembre de 1981.

²³ *El Tiempo*, 27 de junio de 1981.

²⁴ Memoria del Gerente General del Banco Central del Ecuador (1985).

²⁵ Gerente General del Banco Central del Ecuador: Conferencia a la prensa, 17 de mayo de 1982.

²⁶ Carrasco, A. (1983).

²⁷ *El Comercio*, 17 de mayo de 1982.

²⁸ Informe de la Junta Monetaria del 16 de marzo de 1983.

²⁹ Véase por ejemplo Carlos Sandoval (1987).

³⁰ Banco Central del Ecuador, Memoria Anual (1982).

³¹ Programa de Estabilización Económico-Social de mayo de 1982.

³² Conferencia a la prensa, 17 de mayo de 1982.

³³ Algunas críticas al sistema de minidevaluaciones sostiene que éstas no garantizaron una disminución del diferencial cambiario, el que constituyó un incentivo para la subfacturación de exportaciones y sobrefacturación de importaciones, con el consiguiente efecto negativo sobre la reserva monetaria internacional. La contraréplica sostiene, por el contrario, que éstas al no ser una medida de shock han evitado impactos y costos mayores en la economía.

³⁴ Cordero, M. y Guillén, A. (1983).

³⁵ Programa de Estabilización Económico-Social, mayo de 1982.

³⁶ Regulación de la Junta Monetaria N° 101-83, del 20 de junio de 1983.

³⁷ Programa de Estabilización Económica de marzo de 1983.

³⁸ *Diario Hoy*, 1° de enero de 1984.

³⁹ Carrasco, A. (1986).

⁴⁰ *El Comercio*, 17 de mayo de 1982.

⁴¹ Pérez, J. P. (1986).

⁴² Vicuña, Leonardo (1986).

⁴³ Pérez, J. P. (1986).

⁴⁴ *El Expreso*, 19 de enero de 1984.

⁴⁵ *El Tiempo*, 13 de septiembre de 1982.

⁴⁶ *Diario Hoy*, del 20, 21, 22 y 23 de marzo de 1983.

- 47 *El Expreso*, 15 de mayo de 1982, citado por L. Vicuña (1985).
- 48 *Diario Hoy*, 17 de junio de 1983.
- 49 *Diario Hoy*, 25 de junio de 1983.
- 50 Cordero, M. y Guillén, A. (1982).
- 51 *Diario Hoy*, 22 de enero de 1983.
- 52 Informe del Banco Popular resumido en *Hoy*, 27 de enero de 1983.
- 53 Pérez Sáinz, J. P. (1986).
- 54 Vicuña, Leonardo (1986) y diversos comunicados del FUT.
- 55 León, J. y Pérez, J. P. (1986).
- 56 Verdesoto, Luis (1986).
- 57 León, J. y Pérez, J. P. (1986).
- 58 Dada la combatividad demostrada, el gobierno decretó el estado de emergencia nacional, el 21 de octubre de 1982.
- 59 *Diario Hoy*, 1^a de enero de 1984.
- 60 *Diario Hoy*, 23 de marzo de 1983.
- 61 León, J. y Pérez, J. P. (1986).
- 62 Chiriboga, M. y Torres, V. M. (1984).
- 63 *El Hoy*, 19 de febrero de 1983.
- 64 *El Hoy*, 17 de marzo de 1983.
- 65 *El Hoy*, 14 de marzo de 1983.
- 66 Esta huelga fue planteada por 48 horas, decisión que fue acatada disciplinadamente. Sin embargo, ante la resistencia del gobierno para acceder a los puntos planteados, se convocó a una nueva huelga el 14 de abril de 1984, sin que se llegue a concretarla para no desestabilizar la democracia y por la proximidad de las elecciones.
- 67 Vicuña, L. (1986) y Plataforma de lucha del FUT.
- 68 *Diario Hoy*, 23 de marzo de 1983.
- 69 *El Hoy*, 1^a de enero de 1984.
- 70 Chiriboga, M. y Torres, V. H. (1984).
- 71 *Diario Hoy*, 4 de enero de 1983.
- 72 *Diario Hoy*, 4 de enero de 1983.
- 73 Ob. cit.
- 74 *Diario Hoy*, 9 de enero de 1983.
- 75 Vicuña, L. (1985).
- 76 *Diario Hoy*, 1^a de enero de 1985. Art. de Fco. Borja.
- 77 La situación más crítica se dio en los primeros días del mes de octubre cuando el Presidente desconoció la validez de la Corte Suprema de Justicia elegida por el Congreso y no permitió la posesión de los nuevos magistrados. A finales de octubre se llegó a un acuerdo político que solucionó el impasse.
- 78 Verdesoto, L. (1986).
- 79 En realidad la primera medida que se dio, fue la elevación de la tarifa urbana de transporte público en un 33%, el 21 de agosto de 1984, luego de una de las huelgas más largas de los últimos años por este motivo. Se debe anotar que el sector de los "empresarios" del transporte, fue uno de los grupos que más apoyó la candidatura del entonces candidato Febres Cordero. Por esto

tampoco extraña que el "Plan Techo" (programa de vivienda popular), una de las propuestas básicas de su campaña, se haya iniciado con la enajenación de 70 ha., en favor del Sindicato de Choferes del Ecuador en la Provincia del Carchi (25/ago./84).

- 80 Banco Central del Ecuador. Memoria Anual (1984).
- 81 Declaraciones del Ministro de Industrias, Comercio, Integración y Pesca, tomado de María Arboleda y otros (1985).
- 82 *Hoy*, 5 de septiembre 1984.
- 83 El tema de la "sucretización" de la deuda externa privada se lo analizó en el año 1983.
- 84 Emanuel, G. J. (1985).
- 85 Resumen declaraciones R. Borja, ex-candidato a la presidencia de la República, por el Partido Izquierda Democrática (Social-Democracia), *Hoy*, 11/dic./84.
- 86 Verdesoto, L. (1986).
- 87 *Hoy*, 5/dic./84. Comentario de L. Roldós.
- 88 Comunicado de los sectores productivos, *Hoy*, 22/dic./84.
- 89 *Hoy*, 17/dic./84.
- 90 Pachano, A. Declaraciones del Ex-Gerente del Banco Central del Ecuador.
- 91 *El Comercio* y *Diario Hoy*, 28 de diciembre de 1984.
- 92 Citado en M. Arboleda y otros (1986).
- 93 Ya desde años anteriores se notaba el paulatino retro de los choferes de los frentes de movilización popular, pues al convertirse su actividad en empresarial han adquirido intereses contrapuestos, distintos a los que caracterizan las huelgas nacionales. Inclusive su respaldo al Presidente ha sido evidente especialmente en épocas de crisis política.
- 94 Marchán, C. (1985), "Evaluación 1985", *Punto de Vista*, FIDES.
- 95 Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Central.
- 96 *Diario Hoy*, 25/mar./85.
- 97 Verdesoto, L. (1986).
- 98 *Diario Hoy*, 1^a de enero 1986.
- 99 *Diario Hoy*, 14 de noviembre 1985.
- 100 Mediante Decreto Ejecutivo del 17 de mayo de 1985, se señala que los inversionistas extranjeros que participen en empresas que exporten el 80% o más de producción a terceros países, no están sujetos a limitación de transferencias de utilidades en divisas.
- 101 Roldós, L. (1986). Este es el caso de la Ley de Minería y la Ley Reformatoria de Hidrocarburos.
- 102 *Diario Hoy*, 21/nov./85. Declaraciones del Director del Partido.
- 103 Al respecto el ex-presidente O. Hurtado reconoció que la última renegociación fue en mejores términos que la de su gobierno (2/mar./85). En Arboleda, M. y otros (1986).
- 104 *Diario Hoy*, 1^a de enero de 1987.
- 105 Una cronología crítica de las elecciones y del plebiscito, puede encontrarse en O. Hurtado (1986).
- 106 Un resumen de las declaraciones oficiales sobre las medidas económicas y la crisis se encuentra en G. Ortiz y otros (1986).
- 107 La descripción del régimen cambiario vigente y la manera como éste fue reestructurado se basa en la ponencia de F. Hidalgo y E. Peña Herrera (1986).

- 108 En realidad las políticas adoptadas en esa fecha no fueron producto de la crisis, ya que estaban previstas en las Cartas de Intención al FMI del 9 de enero de 1985 y 10 de julio de 1986, donde se manifestó el compromiso del gobierno a mantener una política flexible de tipos de cambio y tasas de interés.
- 109 En esta parte se hará referencia a las declaraciones del Frente Económico ante el Congreso Nacional y ante el Tribunal de Garantías Constitucionales, en agosto de 1986.
- 110 Los criterios aquí expuestos corresponden a un resumen de la revista *Cifra* del 21/agosto/86, F. Hidalgo (1986), y declaraciones de A. Pachano, ex-gerente del Banco Central, 13/agosto/86.
- 111 Revista *Cifra*, Entrevista, 21 de agosto de 1986.
- 112 Ver por ejemplo la interpelación en el Congreso al Ministro de Finanzas en septiembre y octubre de 1986.
- 113 Báez, René (1987).
- 114 Roldós, León (1986).
- 115 Los criterios de los sectores sociales se han obtenido de la Revista *Cifra* del 21 de agosto de 1986, de periódicos de los meses de agosto y septiembre de 1986 y de J. Moncada (1986).
- 116 Diario *Hoy*, 1º de enero de 1987.
- 117 *Cifra*, entrevista a Andrés Vallejo, Presidente del Congreso Nacional, 28/may/87.
- 118 *Punto de Vista*, Boletín de CEDIS, 22 de diciembre de 1986 y *El Comercio*, 1º de enero de 1987.
- 119 *El Comercio*, 30 de sept./86.
- 120 *El Comercio*, 30 de sept./86.
- 121 CEDIS (1986).
- 122 Sobre los hechos acontecidos ese 16 de enero se puede revisar G. Ortiz (1987) y J. Manrique (1987), éste último refleja la versión de los hechos desde el punto de vista del gobierno.
- 123 *El Universo*, 23/feb./87. Al respecto se ha afirmado, IIE-PUCE (1987), que la estabilidad cambiaria y la desincautación abarataron durante este período el dólar, y en consecuencia facilitaron la salida de capitales al exterior.
- 124 La falta de un compromiso verdadero del gobierno para controlar los precios de los productos de primera necesidad (política en que por lo demás no cree pues altera las reglas del mercado) se evidenció al objetar totalmente el proyecto de Ley de Congelamiento de precios de artículos alimenticios, combustibles y tarifas de servicios básicos, aprobado por el Congreso nacional a principios de abril de 1987.
- 125 Pachano, A. (1986).
- 126 Opinión del Colegio de Economistas de Quito, *El Comercio*, 20/abril/87. Posiciones similares presentaron los obreros y los sectores principales de oposición.
- 127 Pacheco, L. (1986).

Bibliografía

Abril, Galo, *Política monetaria y desarrollo industrial en el Ecuador (1970-1983)*, BCE, agosto 1985.

Arboleda, María y otros, *Los placeres del poder*, Ed. El Conejo, 1986.

Báez, René, "La crisis de la economía ecuatoriana", Informe de Coyuntura, IIE-PUCE, 1982.

Báez, René, "Evolución económica ecuatoriana (1979-1982)", en *El Estado y la economía*, IIE-PUCE, 1983.

Báez, René, "Notas sobre evolución reciente y las perspectivas de la economía ecuatoriana", en *Economía y Desarrollo*, IIE-PUCE, abril, 1986.

Báez, René, *La crisis de la economía ecuatoriana: Causas, manifestaciones y proyecciones*, IIE-PUCE, 1987.

Banco Central del Ecuador, "Experiencias del Ecuador con el proceso de ajuste en 1982-1983", *Boletín del CEMLA*, julio-agosto, 1984.

Banco Central del Ecuador, *Memorias del Gerente General 1979-1985*.

Carrasco V., Adrián, "Los límites del reformismo: la política económica de los gobiernos Roldós-Hurtado y Hurtado-Roldós", en *El Estado y la economía*, IIE-PUCE, 1983.

CEDIS, "La política económica del Gobierno de Febres Cordero", núm. 3, agosto, 1986a.

CEDIS, "Los grupos monopolísticos en el Ecuador", Centro de Estudios y Difusión Social, 1986b.

CORDES, "Ecuador: Coyuntura económica andina", núm 7, junio, 1986.

CORDES, "Resultados económicos de 1986 y perspectivas de 1987", Apunte Técnico núm 9, mayo 1987.

Cordero, Miguel y Guillen, Alejandro, *El endeudamiento externo en el Ecuador*, IDIS, Universidad de Cuenca, 1983.

Chiriboga, Manuel y Torres, Víctor Hugo, "Programa de estabilización y protesta popular", *Ecuador Debate*, 1984.

Ecuador Debate, Editorial Identidad, Movimiento Social y Participación Electoral, CAAP, diciembre, 1986.

Egas, José María, "Contradicción y relación de fuerzas en el proceso electoral", en *Ecuador Debate*, CAAP, diciembre 1983.

Emanuel, Carlos Julio, "Estrategia económica frente a la crisis", BCE, Serie de Documentos núm. 003, junio 1985.

Emanuel, Carlos Julio, "La política económica del Gobierno Nacional", BCE, Serie de Documentos núm. 004, marzo 1985.

Emanuel, Carlos Julio, "Un monetarismo ortodoxo", artículo en *Cuaderno de Nueva* núm. 8, diciembre 1986.

FATRAPECE, "Evaluación huelga nacional", Artículo en *Revista Nueva*, abril-mayo, 1987.

FIDES, "La situación nacional: petróleo, crisis y política económica", en *Actualidad Económica*, marzo, 1986.

Herrera, Washington, "Economía de secta o proyecto nacional", artículo en *Cuaderno de Nueva* núm. 8, diciembre 1986.

Hidalgo, Francisco y Peña Herrera, Enrique, "Ecuador: Nuevo enfoque en la política cambiaria y financiera", Ponencia, XXIII Reunión de Técnicos de Bancos Centrales, noviembre 1985.

Hidalgo, Francisco, "Reflexiones sobre los planes de estabilización y políticas económicas de ajuste en los años ochenta", BCE, *Cuestiones Económicas* núm 11, enero, 1985.

- Hidalgo, Francisco, "Implantaciones macroeconómicas de políticas económicas: Alternativas", en *Análisis Económico*, noviembre, 1985b.
- Hollihan, Michael, "Demanda de importaciones", *Cuestiones Económicas*, BCE, agosto, 1986.
- Hurtado, Osvaldo, *La victoria del No. Crónica de un plebiscito*, 2da. edición, FESO, 1986.
- IIE-PUCE, "La crisis progresiva", *Enfoque de Coyuntura*, mayo 1987.
- León, Jorge y Pérez Sáinz, Juan Pablo, "Crisis y movimiento sindical en el Ecuador: las huelgas nacionales del FUT (1981-1983)", en *Los Movimientos sociales en el Ecuador*, CAAP, CEDIME, CEPLAES, CIUDAD, CLACSO, IIE, ILDIS, 1986.
- Manrique, Juan, *Magnicidio frustrado*, Ed. GRAFICART, 1987.
- Marchan, Cornelio, "Evaluación 1985", *Punto de Vista*, FIDES, diciembre, 1985.
- Marchan, Cornelio, "Los desajustes del endeudamiento", artículo en *Cuaderno de Nueva* núm. 8, diciembre, 1986.
- Marchan, Cornelio, "El desarrollo del subdesarrollo", artículo en *Revista Nueva*, abril-mayo 1987.
- Moncada, José, "La crisis económica y sus perspectivas", en *La crisis de la economía ecuatoriana*, IDIS, ILDIS, Corporación Editora Nacional, 1986.
- Ortiz, Gonzalo; Jaramillo, Fidel y Fierro, Luis, "Vigencia y miseria del experimento neoliberal de la oligarquía", en *La crisis de la economía ecuatoriana*, IDIS, ILDIS, Corporación Editora Nacional, 1986.
- Ortiz, Gonzalo, *Operación Taura*, Ed. Plaza Grande, 1987.
- Pachano, Abelardo, "Visión de la crisis de la economía ecuatoriana", Serie de Documentos núm. 13, junio 1984.
- Pachano, Abelardo, "Los tres factores de la crisis", artículo en *Cuaderno de Nueva* núm. 8, diciembre, 1986.
- Pacheco, Lucas, *Introducción en la crisis de la economía ecuatoriana*, IDIS, ILDIS, Corporación Editora Nacional, 1986.
- Pérez Sáinz, Juan Pablo, "Crisis y conflictos sociales en el Ecuador: algunas hipótesis", en *Economía y Desarrollo*, IIE-PUCE, julio, 1986.
- Registros oficiales
- Revista Cifra*, Números de 1984 a 1987.
- Roldós, León, *El abuso del poder*, Ed. El Conejo, 1986.
- Roldós, León, "La profundización de la economía de mercado", en *La crisis de la economía ecuatoriana*, IDIS, ILDIS, Corporación Editora Nacional, 1986.
- Verdesoto, Luis, "Los movimientos sociales, la crisis y la democracia en el Ecuador", en *Los movimientos sociales en el Ecuador*, CAAP, CEDIME, CEPLAES, CIUDAD, CLACSO, IIE, ILDIS, 1986.
- Vicuña, Leonardo, "Tendencias económicas y sociales en 1984", *Ecuador Debate*, enero 1985.
- Vicuña, Leonardo, "La política económica de la crisis: Clases de trabajo", en *La crisis de la economía ecuatoriana*, IDIS, ILDIS, Corporación Editora Nacional, 1986.

Las políticas económicas y el comportamiento de los actores sociales en el contexto de la crisis. El caso venezolano*

Helia Isabel del Rosario
Víctor Fajardo Cortez**

Introducción

El objetivo central de este trabajo es analizar el comportamiento reciente de la economía venezolana, con especial énfasis en el estudio de las políticas económicas implementadas por el Estado para enfrentar la crisis y las respuestas de apoyo/conflicto que ante las mismas presentaron los principales actores sociopolíticos.

Siguiendo las pautas establecidas en el proyecto, el trabajo se estructuró en tres capítulos. En el primero se presenta una breve caracterización del modelo de desarrollo de la economía venezolana, con el objeto de establecer el marco de referencia analítico que permita comprender cuáles fueron los factores que desencadenaron la crisis desde fines de los setenta, destacando particularmente las políticas de ajustes implementadas por las gestiones gubernamentales de Luis Herrera Campíns y Jaime Lusinchi.

En el segundo capítulo se describe el comportamiento de los principales actores sociopolíticos frente a algunas de las políticas económicas asumidas en los dos últimos periodos presidenciales señalados. Las medidas se eligieron tras identificar los principales "nudos críticos" en torno de los cuales giraron las críticas, demandas y propuestas de los actores sociopolíticos considerados. Tales "nudos críticos" fueron los relativos al problema liberación/control de precios, a los ajustes salariales y a los problemas derivados del pago de la deuda privada externa.

El trabajo considera como actores políticos:

* Investigación realizada en el marco del Proyecto PNUD-UNESCO-CLACSO, RLA 86/001, "Ciencias sociales, crisis y requerimientos de nuevos paradigmas en la relación Estado/Sociedad/Economía".

** Investigadores del Área de Desarrollo Económico del Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES), Caracas, Venezuela.

a) el Estado, debido a que el carácter de su acción demostró el papel que cumple como árbitro de los conflictos de intereses entre los diversos sectores de la sociedad venezolana;

b) a los partidos políticos, principalmente Acción Democrática (socialdemócrata) y Copei (socialcristiano), debido a la hegemonía (expresada en el predominio electoral) que cumplieron a lo largo de nuestro proceso democrático;

c) a los grandes actores corporativos, FEDECAMARAS y la CTV, por ser los principales representantes de las opiniones y propuestas del sector empresarial y laboral, respectivamente, en nuestro país.*

En el tercer capítulo se presentan algunas consideraciones sobre las perspectivas de la economía venezolana, a partir del análisis de la actual coyuntura económica y sus posibles escenarios, tomando en cuenta las principales demandas y propuestas de los actores políticos y sociales estudiados.

Esperamos que esta primera aproximación a la temática planteada contribuya al estudio de nuestra realidad económica y con los objetivos planteados en el marco del Proyecto en el cual está inscrito.

I. El modelo de acumulación de la economía venezolana **

1.1 Elementos de un diagnóstico

El modelo de acumulación de la economía venezolana es el fruto de una estrategia de desarrollo que contó con el apoyo deliberado del Estado venezolano, desde que se inició el proceso de sustitución de importaciones como pivote de la industrialización y la modernización de la agricultura. Dicha estrategia no difiere en lo fundamental de los lineamientos establecidos por la CEPAL para el conjunto de América Latina, aunque contiene especificidades muy relevantes en el caso venezolano, cuya economía exportadora importante es el petróleo.

El proceso de industrialización venezolano comenzó con una elevada protección arancelaria y, más particularmente, con la imposición generalizada de restricciones cuantitativas y para-arancelarias a todas las mercancías importadas que decidieron producir en el país empresarios nacionales o extranjeros.

Al no repararse en el nivel de protección a la industria, en la selección de las ramas y su período de maduración, la estrategia de desarrollo conde-

* Hemos asumido aquí la definición de "actores políticos" seguida por el Área de Estudios Socioeconómicos del CENDES. Ref.: Gómez, L. y López, M.: "Desarrollo y hegemonía en la sociedad venezolana: 1958 a 1985", CENDES, Caracas, junio de 1985; y "Democratización y modernización del Estado en Venezuela: los actores sociales y políticos ante las propuestas de la COPRE", CENDES, Caracas, julio de 1987.

** Este capítulo reproduce parcialmente el contenido del artículo de Fajardo, Víctor, "La crisis económica y el proceso de ajuste en 1983", publicado en *Cuadernos del CENDES*, núm. 6, CENDES-UCV, págs. 151-192.

naba a las nuevas actividades industriales a la ineficiencia e incompetitividad internacional, en tanto descansaban y se reproducían bajo el amparo de un sistema proteccionista, cuyo propósito fundamental era la cantidad y la calidad del crecimiento industrial y agrícola, mientras que no prestaba mayor atención a los costos y precios relativos internacionales, ni al carácter temporal que debían tener los elevados incentivos de lucro. Por el contrario, el interés consistía en estimular indiscriminadamente el crecimiento industrial, con lo cual se aspiraba a lograr el desarrollo dinámico del resto de las actividades económicas, para lograr un mayor empleo y una mejor redistribución del ingreso. Desde fines de la década del cincuenta hasta principios de los setenta no hubo mayor preocupación por los desequilibrios del aparato productivo interno, por los severos desajustes en la distribución del ingreso, por los problemas tecnológicos y la excesiva vulnerabilidad externa de la economía, por el elevado atraso del sector agrícola, ni por el peligroso predominio del capital extranjero en las actividades más dinámicas.

Hasta principios de los setenta, el modelo de acumulación de la economía venezolana presentaba los siguientes rasgos característicos: su base industrial y agrícola se orientaba al mercado interno, y disfrutaba de una protección arancelaria y no arancelaria que hacía posible el funcionamiento de un sector productivo que operaba con elevados costos de producción no competitivos en el exterior, salvo en su sector clave: el petróleo. Al mismo tiempo, la sustitución de importaciones se desarrollaba como una política independiente y excluyente de la diversificación de exportaciones que, en teoría —lo que resulta paradójico— pregonaba la necesidad de romper con la dependencia del petróleo como actividad básica de exportación. En este contexto, el sector petrolero de exportación tradicional seguía supliendo las divisas necesarias para que todo el andamiaje económico de las nuevas y viejas actividades continuara creciendo. Por lo tanto, el crecimiento industrial, agrícola y de servicios coexistía y se reproducía con una elevada vulnerabilidad externa, ya que los ingresos externos seguían dependiendo en iguales proporciones de la actividad petrolera. Esa era la situación entre 1959-1972: las exportaciones de petróleo proveían el 91% de las divisas en 1959, el 94% en 1968 y el 92% en 1972.

El proceso industrial, que comenzó con la sustitución de los bienes de consumo, cambió la estructura de los bienes importados según su destino, pero aumentó su volumen y su valor. Perdieron importancia los productos de consumo final importado y cobraron significación los bienes intermedios y de capital. A principio de los años setenta, el valor de los bienes intermedios y de capital representaba cerca del 83% del total de los bienes importados. Esta estructura de las importaciones era el reflejo de un aparato industrial interno totalmente desintegrado e incompleto, pero doblemente articulado a los procesos internacionales de acumulación de capital. Al mismo tiempo, el elevado monto de importaciones de bienes agrícolas mostraba la existencia de un modelo de acumulación también desintegrado intersectorialmente, como consecuencia del desfase del sector agrícola. Buena parte de la demanda de alimentos de la población, así como de materias primas por parte de la industria se cubría con importaciones.

Otra característica sobresaliente del modelo era el reducido mercado interno en términos de población, el cual se achicaba aún más debido a la estructura distributiva del ingreso, que se concentraba en las capas medias y altas de la población. Siendo tan reducido el mercado de realización de la producción, las distorsiones de la economía se agravaban al no estimular la competencia empresarial interna, ya que pocas unidades en cada mercado alcanzaban para cubrir la demanda efectiva. De ello da cuenta un sector industrial con fuertes signos de concentración y de formas monopólicas y oligopólicas de concurrencia, lo que, unido al elevado proteccionismo, daba lugar a la existencia de una industria nacional que operaba sin competencia interna y sin competencia internacional.

En tales condiciones era imposible diversificar las exportaciones con bienes industriales de consumo final, sobre todo en un contexto de elevadas barreras proteccionistas y de formas de mercado no competitivas. Tampoco cabía esperar (dada la reducida dimensión del mercado interno), la complejización del proceso industrial mediante la sustitución de importaciones de bienes intermedios y de capital, ya que sus condiciones de rentabilidad están estrechamente asociadas con grandes escalas de producción y con amplios mercados de realización.

El modelo de desarrollo industrial también generó serios problemas de desempleo estructural e ineficiente aprovechamiento de la dotación de los factores productivos. Este fue el resultado de un patrón productivo basado en un patrón tecnológico importado, intensivo en capital y en el suministro de materias primas importadas. El círculo vicioso creado por dicho desajuste combinaba la ineficiencia productiva, el desempleo estructural y la acentuación de un patrón de consumo —fundamentado en las capas medias y altas de la población— que encarecía el consumo y reducía las posibilidades de expansión de la demanda agregada interna. Más que un resultado perverso, esta realidad del aparato industrial y de la economía en su conjunto era a consecuencia de las grandes facilidades cambiarias, fiscales, arancelarias y financieras que acompañaron la política industrial durante ese período. Por otra parte, cabe remarcar las amplias facilidades que le fueron otorgadas al capital extranjero y que predeterminaron que gran parte del esfuerzo sustitutivo descansara en inversiones extranjeras, muchas de ellas asociadas con capitales venezolanos, que sin ningún tipo de restricciones impusieron sus patrones de inversión, de producción y de consumo.

El carácter transnacional de buena parte de las inversiones industriales dinámicas y la apertura internacional del modelo de acumulación ya referido resumen los principales mecanismos de tensión que la dinámica industrial ejerce sobre el sector externo de la economía: las importaciones crecientes de bienes intermedios y de capital, los servicios tecnológicos y la remisión de utilidades de los inversionistas extranjeros. Todos esos flujos eran posibles gracias a la capacidad internacional de pagos del sector petrolero.

El corolario final del modelo se cierra con la participación del Estado en la economía. Como se sabe, el Estado venezolano —en tanto propietario del subsuelo— es quien percibe los cuantiosos ingresos de divisas por concepto de exportaciones petroleras. Este hecho determina una gran especificidad

de la economía venezolana, ya que al ser el Estado quien percibe y administra más del 90% de las divisas del país, la economía nacional inexorablemente encuentra al sector público en un rol protagónico; además de que su dinámica fiscal, cambiaria, monetaria y financiera se encuentra condicionada en alto grado por el comportamiento de los ingresos petroleros, del cual depende, a su vez, el gasto público, que es el motor de la economía no petrolera.

Dadas las características del modelo, los ingresos petroleros no sólo resuelven el problema de las importaciones y de los pagos factoriales, sino que al mismo tiempo compensan (o, más bien, amortiguan o hacen soportable) el carácter excluyente del modelo de acumulación o apropiación del excedente. En efecto, la llamada hipertrofia del Estado compensa la regresividad de la distribución del ingreso mediante el gasto social o corriente de una parte importante de la renta petrolera, que se expresa en la creación de numerosos empleos públicos (que expulsa y que no puede absorber el sector privado), así como en los subsidios y las transferencias de ingresos a la población a través de diversos mecanismos. Vale decir que el crecimiento y la expansión de la economía dependen de la gestión económica y fiscal.¹

1.2 Los cambios en la década del setenta

La economía venezolana mantuvo un buen ritmo de crecimiento entre 1958 y 1973, con tasas de crecimiento interanual del 6% entre fines de los años cincuenta y 1973, y con un mejoramiento en el Producto Nacional Bruto per capita en términos reales superiores al 2% cada año. El sector externo gozó de gran estabilidad, con una balanza comercial y una cuenta corriente superavitaria. La política de gastos del sector público fue sumamente moderada y en correspondencia con el comportamiento de los ingresos petroleros, con tasas de crecimiento superiores en promedio al 5%.

Estas tendencias del sector externo y de la economía interna se modificaron súbitamente con el gran salto de los precios petroleros entre 1973-1974, reforzados posteriormente con la nacionalización de la industria de hidrocarburos en 1976. La magnitud de los nuevos ingresos petroleros permitieron redefinir el patrón de acumulación y crecimiento de la economía. El Estado dejó de ser un agente económico meramente distribuidor de renta y asumió un rol más activo en la dinámica productiva de la economía² con núcleos propios de acumulación en las industrias básicas, así como con políticas industriales y económicas dirigidas a profundizar la sustitución de importaciones mediante la producción interna de bienes intermedios y de algunos bienes de capital aprovechando la dotación de recursos naturales del país, tales como el hierro, el aluminio, el petróleo y la hidroelectricidad. De este modo se intentaba implementar una política industrial orientada a diversificar mucho más las exportaciones, sobre la base de una producción de bienes de las industrias básicas gestionadas por el sector público que permitiera un mejor aprovechamiento interno por parte del sector privado, dentro del propósito global de integrar internamente la economía y romper la dependencia del petróleo.

El financiamiento que requería este ambicioso programa de inversión y de transformación del aparato productivo venezolano rebasó la magnitud de los nuevos ingresos petroleros; de ello fueron conscientes los gestores de la nueva estrategia. El gobierno de turno encabezado por Carlos Andrés Pérez (socialdemócrata), contempló deliberadamente un fuerte endeudamiento externo con los bancos privados internacionales, hecho que justificaron sobre la base de tres consideraciones fundamentales:

i) Se aprovechaban las buenas condiciones existentes en los mercados financieros internacionales para el momento del plan (1975-76): bajas tasas de interés y largos plazos de amortización. En el horizonte de mediano plazo los préstamos seguirían siendo abundantes y baratos.

ii) Se estimaba que los precios del petróleo, en términos reales, seguirían su tendencia ascendente, y que los préstamos baratos se pagarían con petróleo más caro.

iii) Se estimaba que al madurar las nuevas exportaciones provenientes de los grandes planes siderúrgicos, petroquímicos y aluminicos, ampliarían considerablemente las exportaciones. Aumentaría así la capacidad de pagos del país, con cuyos ingresos se servirían las obligaciones externas con la banca internacional.

El primer impacto de los nuevos planes de inversión y del gasto público fue una fuerte presión de demanda que se cubrió parcialmente con el agotamiento de la capacidad ociosa existente y con un crecimiento sin precedentes de las importaciones, estimuladas en alto grado por el apreciable componente importado de los planes de inversión del sector público, así como por el uso deliberado de las importaciones como elemento antiinflacionario. Los altos niveles de demanda interna, los nuevos espacios de acumulación creados por las nuevas líneas de producción que abrió la expansión productiva del Estado, y el alto crecimiento del gasto y de las transferencias del sector público, impulsaron un alza espectacular de la inversión privada entre 1975-78, principalmente en el sector de no transables (servicios y construcción), que eran los sectores más rentables de la economía.

Las estadísticas del sector externo y de las variables macro-económicas básicas muestran la intensidad del crecimiento económico en los años setenta, y los ineluctables signos de fuertes restricciones del sector externo que se producen hacia fines de 1978. Destaca el extraordinario dinamismo de la demanda agregada interna entre 1973-1978, con tasas promedio de crecimiento del consumo privado superiores al 10% en cada uno de esos años, inversiones privadas que oscilaron entre el 16 y 33%, y gastos del sector público a tasas de similares magnitudes. Exceptuando el petróleo, todas las actividades económicas registraron tasas de crecimiento positivas, y el PBI promedió un 6% anual de aumento a lo largo del período. Tasas superiores al PBI mostraron las actividades de comercio (7%), gobierno general (8%), industria manufacturera (8%), electricidad y agua (10%), y la construcción, que creció a una tasa promedio del 14% en el período, razón por la cual constituyó el sector más dinámico.

Tal como deliberadamente contemplaba la nueva estrategia de desarrollo, se produjo un cambio institucional de fondo en la economía: el Estado

lideraba tanto en el consumo como en la inversión, directa e indirectamente. La dinámica económica del país pasó a depender cada vez más del comportamiento del sector público, en la medida en que aumentaba su participación en las variables fundamentales. El PTB del sector público no petrolero creció a una tasa real promedio del 9,9% en el período de la gran expansión (1975-1978), mientras que el PTB no petrolero del sector privado creció un 7,5% en el mismo lapso; dichas proporciones resultaban inversas a las del período 1968-1974, cuando el sector privado comandaba el ritmo de crecimiento económico con tasas superiores a las del sector público (7,3% y 6,7%, respectivamente). Por su parte, la demanda agregada interna del sector público registró una tasa media de variación interanual de 27,6% en el período 1973-1978, mientras que la del sector privado lo hizo en un 22,2%. En el mismo período, la inversión bruta fija pública se incrementó interanualmente a una tasa del 36%, mientras que el sector privado lo hizo a una tasa del 22,8%. Las importaciones del sector público se multiplicaron por siete entre 1973-1978, en tanto que las del sector privado lo hicieron tres veces y media. Las exportaciones de bienes y servicios (excluyendo el petróleo) del sector público se incrementaron en un 726% en el período 1973-1978, mientras que las del sector privado lo hicieron en un 130%.

La continuación de los planes de inversión del Estado, el sostenido crecimiento del gasto público y los nuevos proyectos originados en el sector privado, sostuvieron una onda expansiva sin precedentes de las importaciones, hasta el punto de que la cuenta corriente de la balanza de pagos del país cerró con déficit en 1977, déficit que aumentó impresionantemente en 1978 a magnitudes de 5.735 millones de dólares, cifra similar al superávit obtenido en el mejor año petrolero de 1974 (véase cuadro núm. 1 del anexo). Todo el déficit externo se financiaba con endeudamiento externo.

El monto real del endeudamiento externo del sector público fue muy superior al inicialmente programado, y no todos los recursos externos de origen bancario se emplearon para financiar las inversiones productivas estipuladas. Las causas fueron muchas, pero una de las más importantes fue sin duda la inexistencia de mecanismos de control de la deuda por parte de las autoridades financieras y la disociación entre el endeudamiento con los bancos por parte de la gerencia de las empresas estatales y la evaluación de costo-beneficio de los proyectos de inversión. Esta manera *sui generis* de gerenciar proyectos de inversión creó un amplio margen de maniobra para que los administradores de las empresas públicas accedieran indiscriminadamente a fondos externos para financiar todo tipo de operaciones, incluyendo déficits corrientes y pagos de nóminas. Factores adicionales influyeron sobre el crecimiento y la estructura de la deuda externa del sector público consolidado. Entre ellos deben señalarse la caída de los ingresos petroleros entre 1976-1978, lo que redujo las transferencias del Gobierno Central a las empresas estatales y obligó a la contratación de empréstitos externos.

El estancamiento de los ingresos petroleros ocurrido entre 1976-1978 contradijo la dinámica del gasto fiscal y el incremento de las importaciones hasta magnitudes insospechadas. La gestión fiscal, crecientemente deficitaria, no sólo se explica por el redimensionamiento productivo y la ampliación

de la infraestructura y los servicios públicos, sino también por la vasta red de transferencias financieras directas e indirectas que el Estado realizó hacia los circuitos de acumulación del sector privado.

1.3 La crisis y el ajuste de la economía: 1979-1982

1.3.1 La coyuntura de 1978, los primeros síntomas de la crisis

Los primeros síntomas de la crisis económica se hicieron sentir desde 1978. En primer lugar, el gasto público sufrió una desaceleración mucho más fuerte en las compras y las remuneraciones del gobierno, que aumentaron en apenas un 2,6% entre 1977-1978, frente al 17% que exhibió entre 1974-1976; la inversión del sector público (excluyendo el petróleo) mantuvo una tasa de crecimiento alta (14%) pero menor al promedio del 22% del trienio 1974-1976; la inversión privada registró un comportamiento negativo del 1%, frente al 34% de 1976-1977; el PBI desaceleró su crecimiento al ubicarse en un 3%, frente al 7% de 1974-1977. El cuadro sintomático de crisis lo cerraba un elevado déficit fiscal y de la cuenta corriente de la balanza de pagos.

Los elementos característicos de la coyuntura de 1978 pueden sintetizarse así:

En 1978 el déficit externo había alcanzado el monto de 5.735 millones de dólares, financiado parcialmente con una disminución de las reservas internacionales y con la contratación de una deuda externa neta de 2.700 millones de dólares. Por tercer año consecutivo, las exportaciones petroleras mostraban niveles de estancamiento y las importaciones seguían su crecimiento ascendente.

El endeudamiento público externo (registrado y autorizado) superaba los 10.000 millones de dólares, y comenzaba a conocerse la existencia de elevados montos de deuda externa de corto plazo, contratada por las empresas públicas, fuera de todo control y registro por parte de las autoridades financieras de la nación.

Las exportaciones de los rubros siderúrgico, de aluminio y petroquímico, en los cuales se había asentado el desarrollo de los grandes proyectos industriales del Estado, eran inciertas. Las condiciones vigentes en los mercados mundiales no favorecían expectativas originales, y el prolongado plazo de maduración de las nuevas instalaciones industriales no permitía pensar en un ingreso significativo de divisas provenientes de estas nuevas producciones, por lo menos a mediano plazo.

Los servicios de la deuda externa eran significativos, ya que las contrataciones masivas de deuda entre 1976-1978 comenzaban a exigir amortizaciones anuales y se acumulaban vencimientos de las contrataciones a corto plazo, lo que obligaba a emplear volúmenes crecientes de divisas.

A nivel internacional, las tasas de interés alcanzaban niveles crecientes; por ello las necesidades de nueva deuda y el refinanciamiento de las existentes tenían perspectivas de contratarse y reestructurarse en condiciones mucho más onerosas.

1.3.2 El ajuste económico de 1979-1982

Todo estos factores se combinaron para recibir a la nueva administración demócrata-cristiana del presidente Luis Herrera Campíns, a principios de 1979, con un grave estrangulamiento del sector externo de la economía y con claros síntomas de desaceleración económica. En este contexto, el nuevo gobierno definió como una de las áreas prioritarias la atención de los pagos externos del país y el equilibrio de sus cuentas externas. Las medidas de política económica instrumentadas buscaron reducir el crecimiento de las importaciones y del endeudamiento público externo, manteniendo la defensa a ultranza del tipo de cambio sobrevaluado y plena libertad cambiaria, con lo cual los instrumentos económicos se reducían al manejo exclusivo de variables monetarias, con las que se pretendía obtener un inducido "enfriamiento de la economía", una reducción de las importaciones, del endeudamiento público y privado, del gasto público y de la demanda agregada privada, a través de la reducción de la liquidez monetaria. Así, mediante la desaceleración de la liquidez monetaria y del crédito interno, se pensaba controlar el nivel de actividad económica y de las importaciones. Se procuró racionalizar el endeudamiento externo público estableciendo controles administrativos, hasta ese momento inexistentes.³ Al mismo tiempo se liberaron los precios internos de bienes y servicios, y, más tarde, se redujeron aranceles, para "mejorar la eficiencia del aparato productivo", confiando en que el menor nivel de protección y la evolución restringida de la masa monetaria le impondrían límites a la inflación decretada.

Además del equilibrio del sector externo, el programa económico buscaba facilitar el pago de los servicios financieros de la deuda y la reestructuración de los compromisos externos vencidos. Hacia esos propósitos se dirigía la racionalización del gasto público y el declarado control del endeudamiento de las empresas del Estado.

Efectivamente, las medidas del programa económico obtuvieron los resultados esperados: la economía entró en una fase de recesión con fuertes presiones inflacionarias, disminuyeron las importaciones y la cuenta corriente de la balanza de pagos alcanzó un superávit, pero no se detuvo el endeudamiento externo de las empresas públicas. La población pagó un elevadísimo costo social en inflación y desempleo, a lo que se añadieron nuevos elementos perversos.

La política de contracción económica encontró una elevada capacidad instalada del aparato industrial, cuyas grandes inversiones se habían cimentado en una expectativa de creciente aumento del consumo privado y del gasto público que, al no encontrar el nivel de compras adecuadas, se convirtió en capacidad ociosa. La política de liberación de precios permitió mantener los niveles de ganancias o por lo menos evitar su abrupta caída, con un nivel menor de producto y empleo. No obstante, se unieron nuevas presiones inflacionarias de costos debido al aumento general de salarios que había logrado el movimiento sindical en 1980, y a los mayores costos financieros provocados por el gran endeudamiento a que se había sometido al sector productivo. Dada la estructura fuertemente oligopolizada de la oferta interna, la restricción del mercado tuvo como respuesta inmediata adicionales

aumentos de precios (clara situación de espiral inflacionaria con estancamiento económico), hecho que, posteriormente, obligó a establecer un sistema administrado de los mismos.

Los indicadores de la recesión (véase cuadro núm. 2 del anexo) muestran que la demanda agregada interna real registró tasas de crecimiento negativas (-7,3% en 1979, -8,3% en 1980 y 0,8% en 1981) como resultado de una fuerte contracción del consumo privado, de la inversión pública y del desmoronamiento de la inversión del sector privado por el orden del -20% en cada uno de esos años. Tal comportamiento de la demanda agregada interna determinó durante el trienio, un ritmo de actividad económica negativa. El más afectado fue el sector de bienes no transables, particularmente la construcción, que disminuyó su producto en un 20% interanual. Le siguió el sector industrial, tanto por el comportamiento de la demanda agregada pública y el consumo privado, como por la evolución de los precios relativos, que le fueron todavía más adversos; en efecto, la reducción de los aranceles, los aumentos salariales de 1980 y la inflación interna superior a la internacional, acompañada por un tipo de cambio nominal fijo, sobrevaloraron el tipo de cambio real, razón por la cual el sector perdió competitividad frente a los bienes importados. La recesión interna frenó el crecimiento de las importaciones, que se redujeron de 11.234 millones de dólares en 1979 a 10.877 millones de dólares en 1980, pero al año siguiente alcanzaron la cifra récord de 12.123 millones de dólares. En realidad, el saldo favorable de la balanza de pagos entre 1979-1981 obedeció a un movimiento alcista de los precios petroleros, desde mediados de 1979 hasta finales de 1981, que financiaron un elevado déficit de la balanza de servicios y montos significativos de salidas de capitales privados.

Superado el déficit externo, y habiendo sido liberados los precios, el gobierno modificó sus prioridades en 1981. La reactivación del aparato productivo y el control de la inflación pasaron a ser los objetivos principales de la política económica. Ello explica la recuperación del consumo y de la inversión pública durante ese año. Pero el efecto dinamizador de la demanda agregada pública chocó con la necesidad de controlar la inflación. En 1981, mientras por un lado se aumentaba el gasto público para reactivar la economía, por otro lado se privilegiaban de nuevo los instrumentos monetarios y se ratificaba la contracción de la oferta de dinero como mecanismo para frenar la inflación. La lógica de la política económica consistía en contrarrestar los efectos expansivos que tendrían los nuevos ingresos petroleros y fiscales sobre el nivel de precios, mediante el control de la oferta monetaria. Con ese propósito se elevaron los niveles de encajes bancarios y la tasa de descuento; al mismo tiempo (aunque parezca mentira) se alentó deliberadamente la fuga de capitales para que operara como factor de contracción de los medios de pago de la economía. Por eso se mantuvo el tipo de cambio fijo y una absoluta libertad cambiaria, mientras se mantuvieron bajas las tasas internas de interés, con un diferencial negativo de varios puntos respecto de las internacionales. Por esa vía se fueron al exterior montos de capitales privados que superaron el superávit en cuenta corriente, mientras aumentaba el endeudamiento externo público que, en términos macroeconómicos, finan-

ciaba la salida de capitales privados. La crisis eclosiona a fines de 1982, cuando el mercado petrolero y las exportaciones venezolanas se ven sensiblemente afectadas. La economía entra así a un nuevo proceso de ajuste en 1982-1983.⁵

1.3.3 La crisis y el proceso de ajuste de 1983

La crisis que irrumpe con tanta fuerza y violencia entre 1982-1983 es el resultado de la política económica instrumentada durante el lustro anterior. Los acontecimientos de 1977-1978 ponían de manifiesto prematuros síntomas de agotamiento del patrón de crecimiento seguido después del boom petrolero de mediados de los setenta. Allí se sentaron las bases que dieron lugar a los desequilibrios del sector externo, ya que la estrategia de la diversificación del aparato productivo y del gasto público se hizo depender de un crecimiento inusitado del endeudamiento externo y de los ingresos petroleros, sin reparar en las fuertes restricciones que en el mediano plazo impondrían los costos financieros y la vulnerabilidad externa de la economía. Precisamente, la crisis estalló en forma definitiva cuando coincidieron la caída de las exportaciones petroleras con las dificultades de adquirir nuevos préstamos externos; la situación se agravó con los costos financieros de la deuda que había que amortizar.

Después de la evolución favorable del mercado petrolero entre 1979-1981, que significó niveles de precios e ingresos petroleros dos y tres veces superiores a los de 1973-1974, en el bienio 1982-1983 el mercado petrolero invirtió abruptamente su comportamiento. Los precios cayeron en un 7,5% y un 8%, respectivamente. La consecuencia inmediata fue una disminución significativa de los ingresos de exportación, que variaron de 20.181 millones de dólares en 1981, a 16.516 millones de dólares en 1982, y hasta 14.842 millones de dólares en 1983. Por su parte, las importaciones se incrementaron en un 12,1% entre 1981 y 1982, cerrándose con un gran déficit de balanza de pagos del orden de los 4.246 millones de dólares.

En vista de las condiciones imperantes en el mercado financiero internacional, caracterizado por restricciones en la oferta de nuevos préstamos, no fue fácil financiar el déficit con la contratación de nuevos créditos bancarios. Por esta razón, para cubrir el déficit externo el gobierno tuvo que echar mano de mecanismos inusuales, tales como la revalorización de los activos en oro de la nación y el establecimiento de un convenio cambiario entre el gobierno central y la matriz petrolera oficial venezolana (PDVSA), mediante el cual se centralizaban en el Banco Central de Venezuela (BCV) las divisas que PDVSA operaba autónomamente en los centros financieros internacionales. Esto hizo posible a fines de 1982, aumentar contable y, coyunturalmente, las reservas internacionales, pero no detuvo la crisis, ya que la confluencia del déficit de la cuenta corriente, con la impresionante fuga de capitales y la presión que ejercían los vencimientos de compromisos externos por la orden de 15.000 millones de dólares, crearon una situación insostenible en el corto plazo. En tales condiciones, el gobierno democrata-cristiano tuvo que aplicar el control de cambio y someter a la economía a un nuevo proceso de ajuste, decretado el 18 de febrero de 1983.

Dicho proceso de ajuste contempló las siguientes medidas económicas:

i) En el sector externo se adoptó un sistema múltiple con tres tipos de cambio: uno de dólares preferenciales a Bs. 4,30 para atender la cobertura de las importaciones consideradas esenciales; otro devaluado en un 40% (dólares a Bs. 6) para transacciones internacionales consideradas menos esenciales; y un dólar libre para el resto de las transacciones externas. Los dólares preferenciales se establecieron con un simultáneo control cuantitativo de las importaciones, que puso el suministro de esa divisa a cargo de una oficina gubernamental creada para tal efecto (RECADI), al tiempo que cumplió el régimen de licencias y prohibió las importaciones. Dada la fuerte restricción externa, también se llegó a un acuerdo con los acreedores externos consistente en diferir las amortizaciones del principal vencido y actualizar el pago de los intereses, en tanto se alcanzaran las condiciones del refinanciamiento de la deuda externa.

ii) En la economía interna se decretó la disminución del gasto público y una política monetaria contractiva con altas tasas de interés; se adoptó asimismo un severo control de precios.

Los resultados de este programa de ajuste económico favorecieron al sector externo de la economía, pero fueron profundamente desastrosos para el ritmo de la actividad interna. El nuevo contexto cambiario detuvo la fuga de capitales y el endeudamiento en moneda extranjera; permitió un superávit de la balanza de pagos de 3.707 millones de dólares, asociado con una espectacular disminución de las importaciones cercana al 50%. Este comportamiento de las importaciones se explica porque los bienes externos cotizados al dólar libre se encarecieron y por las deliberadas dificultades que imponía RECADI para acceder a las divisas preferenciales. A ello cabe agregar, además, el hecho de que el principal renglón de importación del país (bienes intermedios) había sido cubierto el año anterior a través del stock de inventarios que originó la expectativa devaluacionista; además, la misma recesión económica moderó el nivel de los bienes importados en su conjunto. El nuevo contexto cambiario también mejoró la dinámica de las exportaciones no petroleras de los sectores público y privado, que aumentaron en un 48,8% y un 14,4%, respectivamente. Sin embargo, su contribución en divisas fue irrisorio (207 millones de dólares) y requirieron una devaluación del orden del 300%, si se considera la tasa de cambio vigente en diciembre de 1983 en el mercado libre (Bs. 12,94 por dólar).

Los efectos del ajuste sobre las actividades económicas internas figuran entre los más adversos de toda la historia económica contemporánea del país. El PBI cayó un -5,6%, el PBN per cápita se redujo en un 7%, el producto industrial se contrajo en un -1,6%, el agrícola en un 0,4% y la construcción, que fue la actividad más afectada, redujo su producto al nivel de 1973. El sacrificio mayor de la demanda agregada, que se redujo en un -25,4%, se registró por la inversión bruta fija, que disminuyó en un -30%, siendo dramática la caída de la inversión privada, que se redujo al -34%. El desempleo aumentó hasta el 10% y contribuyó para que el consumo privado disminuyera el -14,3%. La situación habría sido peor si la inflación no se hubiese controlado en el nivel del 6 por ciento.

La lógica de estos resultados se explica por la prioridad que el gobierno le asignó al equilibrio del sector externo, al pago de los intereses de la deuda externa y al proceso de refinanciamiento de sus obligaciones con los bancos internacionales. La prosecución de esos objetivos hizo recaer todo el peso del desequilibrio externo sobre las actividades internas, de por sí terriblemente afectadas por los cuatro años anteriores de recesión económica.

1.3.4 El ajuste económico de 1984-1985

En febrero de 1984 la administración demócrata-cristiana de Luis Herrera Campíns fue sustituida por el gobierno social-demócrata de Jaime Lusinchi, quien anunció un nuevo programa de ajuste basado en los siguientes objetivos y medidas:

i) Mantener el superávit del sector externo, con una gradual corrección de la sobrevaluación del signo monetario. En este sentido se ratificó el control de las importaciones por medio de RECADI, se mantuvieron las prohibiciones y cuotas según licencias, y se devaluó el tipo de cambio oficial de Bs. 4,30 y 6,00 a la tasa de Bs. 7,50 para las transacciones externas subsidiadas, excepto algunos alimentos y productos farmacéuticos. Al mismo tiempo, se devaluó el dólar petrolero de Bs. 4,30 a 6,00 con el propósito de mejorar el balance financiero de la industria petrolera.

ii) Mantener el ritmo de actividad económica y evitar una espiral inflacionaria. Para tal fin, se hizo público el reconocimiento de la deuda externa neta del sector privado al dólar preferencial de Bs. 4,30 para la amortización del principal y dólares a Bs. 7,50 para el pago de los intereses. Asimismo, se ratificó el sistema administrado de precios y se contemplaron aumentos en aquellos productos cuyos costos se vieran afectados por la devaluación mencionada. No obstante, se decretó un aumento de los precios internos de los derivados del petróleo (la gasolina sufrió un incremento del 200%) y se hizo un ajuste de los precios de cereales (70%) y leche (100%). Al mismo tiempo, se estableció un nuevo control sobre las tasas de interés internas, fijándose tasas preferenciales del 12,5% para las viviendas de interés social y del 8,5% para la actividad agrícola, con un requerimiento mínimo de cartera del 22,5 por ciento.

iii) Sanear y mejorar la eficiencia del sector público, para lo cual se decretó la eliminación y el redimensionamiento de varias empresas y organismos financieros públicos, así como la privatización de algunas otras. Asimismo, se procedió a reducir las compras y remuneraciones del sector público en un 10%, incluyendo la congelación de los sueldos y salarios superiores a los Bs. 10.000 mensuales y la disminución en un 10% de aquéllos que estuvieran por encima de los Bs. 16.000. Dichos ahorros y nuevos ingresos fiscales se utilizaron en la cobertura del servicio de la deuda externa pública, de insuficiencias presupuestarias de la administración central y descentralizada, y de pagos de deudas pendientes con contratistas, proveedores y productores agrícolas.

iv) Contemplar medidas para compensar los signos recesivos de la política económica y su carácter negativo sobre los trabajadores en términos de ingresos y empleo. Entre esas medidas compensatorias sólo se cumplió

desfasadamente el Plan Especial de Empleo y Mantenimiento de la Infraestructura Física de la Administración Pública, por un monto de 10.000 millones de bolívares; en cambio, la contribución del sector empresarial privado, tal como el aumento de la nómina de personal de las empresas privadas en un 10%, la construcción de comedores industriales y el otorgamiento de bonos de transporte de Bs. 100 para los trabajadores con salarios mensuales por debajo de Bs. 3.000, no llegó a realizarse, ni el Estado se esforzó por hacerla cumplir.

En la práctica operó una política fiscal restrictiva, que mantuvo la contracción de la demanda agregada interna en un contexto de equilibrio externo y fuerte recesión económica. Por lo tanto, en la esfera oficial siguió prevaleciendo el objetivo de aumentar el superávit de la balanza de pagos y del fisco a costa de una mayor contracción de las actividades económicas internas. Se produjo así una curiosa paradoja: equilibrio externo, abundancia de recursos financieros en el sector público, frente a una gran parálisis del producto, el consumo y la inversión nacional (véanse cuadros sobre Balanza de Pagos núm. 1 y núm. 3, en anexos).

Mientras se obtiene un superávit en cuenta corriente del orden de los 9.225 millones de dólares, en el ejercicio económico de 1984-1985, el PBI caía al -1,4% y no crecía en 1985. No obstante, se produjo una importante recuperación del sector de bienes transables agrícolas e industriales, aunque por debajo de las tasas históricas de la década pasada. La tasa de inflación estuvo por debajo de lo esperado (12%), a pesar de los ajustes de precio y de la devaluación del tipo de cambio oficial. El desempleo aumentó en 1984 (13%) y se mantuvo bastante alto en 1985 (12%), con un fuerte deterioro del mercado de trabajo, ya que disminuyó el empleo en el sector moderno de la economía y aumentó el empleo informal (véanse gráficos núm. 2 y núm. 3 en anexos).

En síntesis, el programa de ajuste de 1984-1985 superó las metas en los planos externo, fiscal y de precios, pero fue nefasto en el crecimiento del producto, el consumo y el empleo de la economía. Se reforzó la paradoja de la abundancia y la pobreza puesto que, ante el cuadro adverso de la economía, el sector público consolidado exhibía un superávit equivalente al 7,6% y al 5% del PBI entre 1984-1985. Esta situación permite concluir que las medidas de política económica no estuvieron dirigidas a reactivar el aparato productivo. Por el contrario, se priorizó el equilibrio del sector externo, que fue excesivo y se hizo a merced de un gran desequilibrio del balance interno de la economía. No hubo una política de oferta o de estímulo sostenido y de largo plazo del producto. Las medidas de política económica instrumentadas fueron claramente cortoplacistas, ya que no promovieron un cambio estructural del aparato productivo mediante políticas cambiaria, arancelaria y de acceso a las divisas que reasignaran los recursos productivos al sector de bienes transables internacionalmente, particularmente el industrial. Muy poco se hizo para estimular nuevas inversiones destinadas a la producción de bienes exportables. Por el contrario, el gobierno renunció al uso de la política cambiaria como instrumento de política de largo plazo, y mantuvo un tipo de cambio todavía sobrevaluado, contexto en el cual es muy difícil que se produzcan cambios estructurales de la economía.

Es indudable que el superávit en las cuentas corriente y fiscal fueron los propósitos principales de la política económica del último año de gobierno de Luis Herrera Campíns (1983) y de los dos primeros del Presidente Lusinchi (1984-1985). Ello se hizo con la deliberada intención de aumentar el ahorro del sector público consolidado, a fin de hacer frente a los compromisos financieros externos sacrificando los compromisos internos de crecimiento económico, de empleo y de elevar el nivel de bienestar de la población venezolana. La magnitud del ajuste en este trienio (1983-1985) fue tan grande que, aun pagando intereses cercanos a los 7.500 millones de dólares de la deuda externa refinanciable e intereses de la deuda no refinanciable de alrededor de los 1.500 millones de dólares, la cuenta corriente de la balanza de pagos registró un superávit superior a 9.000 millones de dólares, después de cubrir importaciones por encima de 7.000 millones de dólares, en un contexto trienal de ingresos petroleros decrecientes. Aun así, se amortizaron préstamos no refinanciables por un monto cercano a los 4.000 millones de dólares. En resumen, durante el trienio se erogó, por servicio de la deuda externa, cerca de 15.000 millones de dólares, mientras se recortaron los presupuestos de salud, educación, vivienda y gastos corrientes, que son los que benefician a la población de modo inmediato.

1.3.5 Dramática caída del ingreso interno en 1986-1987 y cambio de la política económica

A comienzos de 1986 las estimaciones oficiales exhibían gran optimismo en relación con el comportamiento del mercado petrolero. En el memorándum económico de febrero de 1986, dirigido a los bancos acreedores, se presentaron proyecciones de los ingresos petroleros y de la balanza de pagos que compatibilizaban la cobertura del servicio de la deuda externa con un aumento del nivel de las reservas internacionales.

Todos estos pronósticos se vinieron abajo en el primer semestre de 1986, ya que la cotización del petróleo entre febrero y julio registró una caída dramática. En promedio, los precios de realización de crudos y productos refinados petroleros pasaron de 26 dólares/barril en 1985 a 13 dólares/barril en 1986, en tanto el volumen de exportación sólo aumentó en un 12%, lo que dio como resultado una disminución del 50% en los ingresos petroleros externos. En este nuevo contexto resultaban insostenibles los compromisos de pagos de la deuda externa asumidos con los bancos acreedores por la administración del Presidente Lusinchi el 26 de febrero de 1986, en un acuerdo de refinanciamiento fuertemente criticado por las fuerzas políticas opositoras. El dilema era muy claro: o se sometía a la economía a un nuevo ajuste, equilibrando el presupuesto de gasto público al nuevo nivel de ingresos (opción de un elevado costo social y político), o se hacía uso de los superávits públicos acumulados entre 1984-1985, desarrollando una política fiscal anticíclica. En ambos casos, resultaba inminente un replanteamiento de los objetivos de la política económica.

El dilema de la política económica se resolvió a favor del balance macroeconómico interno. El gobierno nacional mantuvo los planes de inversión y de gastos contemplados originalmente en el presupuesto de 1986 (desde un

principio orientado a estimular el crecimiento económico) y el pago de la deuda externa se subordinó parcialmente al comportamiento de los ingresos petroleros externos. Esta decisión gubernamental introdujo una importante corrección de la política económica; desde 1986 hasta hoy es principal prioridad reactivar el aparato productivo, disminuir el desempleo y estimular las actividades económicas que ahorren divisas o generen nuevos flujos.

El aparato productivo reaccionó positivamente a los incentivos de esta política. En cifras reales el PBI creció a una tasa del 5,2% en 1986, frente a un 0,3% registrado en 1985. Este resultado de la política económica asombró a todos los analistas e incluso a los mismos representantes oficiales. El desempleo disminuyó, ubicándose en un 10,3%, frente al 12,1% de 1985. La inflación mantuvo un crecimiento similar al del año anterior (11,2%), lo que resulta algo paradójico en una situación de fuerte caída de los ingresos externos. Ese balance macroeconómico interno, sin duda positivo, descansó en un gran desequilibrio externo, ya que la balanza en cuenta corriente presentó un déficit de 2.011 millones de dólares y la cuenta de capital también presentó un signo adverso por 1.864 millones de dólares. En virtud de tales resultados, el nivel de reservas internacionales del país pasó de 13.750 millones de dólares en 1985, a 9.858 millones en 1986.

Dentro de las políticas económicas instrumentadas, la gestión fiscal deficitaria del sector público consolidado y el signo expansivo de la política monetaria desempeñaron un papel estelar y decisivo. En efecto, la drástica reducción de los ingresos fiscales de origen petrolero no se reflejó en una disminución del gasto público, sino que, por el contrario, se buscaron fuentes alternas de financiamiento, tales como el ahorro acumulado por empresas públicas entre 1984-1985, la emisión de la deuda pública interna, el aumento de los impuestos indirectos (cigarrillos, fósforos, gasolina y tasas de aduana) y las utilidades cambiarias, que se vieron fuertemente incrementadas durante ese año por el movimiento alcista que registró el mercado libre de divisas. En la política de gasto, el sector público consolidado acometió nuevos planes de inversión orientados a expandir las industrias básicas (aluminio, petroquímica y siderúrgica), el sistema eléctrico nacional y los servicios de transporte, agua y comunicaciones. En total, los gastos de capital (principalmente adquisición de activos fijos) se incrementaron nominalmente en más de un 50% con respecto a 1985. Por su parte, los gastos corrientes disminuyeron en un 11%, contrastando con el alza de 14% que había experimentado en 1985. Ello indica que la prioridad de la política fiscal del sector público consolidado fue el estímulo directo a la producción, mediante la inversión pública. En la estructura de gasto agregado de la economía, la contribución de la inversión pública fue realmente decisiva, si tomamos en cuenta que en 1986 el sector privado continuó mostrando una baja propensión a invertir (la inversión bruta fija de este sector disminuyó en un 9,7% en 1986, frente a una tasa de crecimiento del -2,7% en 1985) y que la demanda de consumo de las familias, aunque se recuperó en términos reales (creció al 3,2%), no fue el factor dinamizador clave de la significativa tasa de crecimiento registrada por el PBI en estos años. No obstante, es importante señalar que la recuperación del consumo privado se produjo en un contexto

de caída del salario real de los trabajadores, que no fue mayor debido al aumento general de salarios decretado por el gobierno nacional a comienzos de año y a la adopción de una política de control selectivo de precios. Este mayor gasto privado se financió con deuda y con ahorro acumulado de años anteriores, operando como un mecanismo anticíclico. La explicación básica del comportamiento de las familias se encuentra en las expectativas inflacionarias que se generaron durante el transcurso del año, hecho que se vio estimulado por el signo expansivo de la política monetaria, que mantuvo en un nivel bastante bajo las tasas de interés del mercado, con un fuerte crecimiento del crédito bancario y de la liquidez monetaria real.

Otro factor clave en la explicación de la recuperación económica de 1986 se relaciona con la elevada capacidad ociosa instalada, que adquirió signos muy graves en el trienio 1983-1985, debido a la fuerte contracción económica registrada en ese período. Dentro de este marco, la gestión deficitaria del sector público tuvo gran impacto multiplicador en la demanda agregada, ya que permitió elevadas tasas de crecimiento en el sector de la construcción (15,8%), con sus correspondientes efectos particularmente positivos sobre las industrias productoras de minerales no metálicos, hierro y acero, madera y vidrios, e influyó para que todo el sector manufacturero en promedio exhibiera una tasa de crecimiento real del 5,6%, frente al 1,9% registrado en 1985. Por su lado, el sector agrícola continuó recibiendo especial atención, reflejada en subsidios, alzas de precios remunerativos e incentivos financieros (créditos baratos) y cambiarios muy favorables, en razón de lo cual mantuvo una alta tasa de crecimiento (del 6% frente al 5,7% de 1985).

Los resultados macroeconómicos del último cuatrienio (1984-1987) confirman que el modelo de crecimiento de la economía venezolana conserva una marcada dependencia de la gestión fiscal. El ciclo económico mantiene una alta correlación con el signo de la política fiscal: todas las fases de altas tasas de crecimiento económico han coincidido con fuerte inyección de gasto público, y los períodos de contracción económica han sido históricamente acompañados por políticas fiscales contractivas. Asimismo, la profunda desarticulación interindustrial e intersectorial que caracteriza al aparato productivo venezolano condiciona la viabilidad de un crecimiento económico sostenido a la disponibilidad de ingresos externos crecientes. A primera vista, los resultados del PBI en 1986 parecen contradecir esta afirmación. Sin embargo, un análisis más detallado de los efectos de este crecimiento sobre la balanza de pagos y sobre la política cambiaria permite despejar la aparente contradicción.

Las corrientes transacciones externas del país en 1986 presentan un déficit de 2.011 millones de dólares, como consecuencia de la drástica reducción del valor de las exportaciones petroleras (51%) y un moderado crecimiento de las importaciones (6,1%), que no fueron mayores por la reducción administrativa de que fueron objeto. El movimiento neto de capital registró un déficit de 1.690 millones de dólares, por efecto de los pagos del servicio de la deuda externa pública y privada, con lo cual la balanza de pagos terminó ese año con un déficit global de 3.803 millones de dólares. Es

evidente que la escasez de medios de pago externos durante 1986 fue el factor clave que condujo a modificar los objetivos de la política cambiaria.

Así lo recoge el BCV en su Informe Económico: en un comienzo la política cambiaria se planteó como objetivo prioritario atender con mayor fluidez la demanda de divisas asociada al componente importado requerido por el proceso de expansión de la economía. Sin embargo, la creciente presión sobre el tipo de cambio que generaron las expectativas de devaluación inducidas por la caída del ingreso petrolero, conjuntamente con la mayor demanda de divisas para atender el componente importado vinculado a la importante expansión económica que se observó en la primera parte de 1986, hizo necesario que, a mediados de año, la política cambiaria se planteara como principal objetivo racionalizar el suministro de divisas aplicando criterios más selectivos. La instrumentación del giro que adoptó la política cambiaria se reflejó en una mayor presión sobre el tipo de cambio en el mercado libre de divisas y, en consecuencia, en un aumento del diferencial entre la cotización del tipo de cambio en este mercado y en el controlado, lo cual condicionó la decisión de ajustar la paridad oficial a fines de ese año, pasando de Bs. 7,50 por dólar a 14,50.⁶

Finalmente, la tasa de crecimiento económico en 1986 pudo ser aun más alta, de no haber mediado la escasez de medios de pago externos. Así lo reconoce el BCV en su Informe Económico Anual. La restricción de divisas hacía inviable sostener para 1987 una tasa de expansión económica similar a la del año anterior. En efecto, la tasa de crecimiento registrada por el PBI en 1987 fue de 3,3%, de acuerdo con informaciones oficiales preliminares. Las restricciones externas desaceleraron el ritmo de actividad económica y obligaron a una nueva devaluación parcial del signo monetario, lo que produjo una ostensible caída respecto del repunte observado durante 1986.⁷ De acuerdo con las mismas cifras oficiales, la industria manufacturera disminuyó su ritmo de crecimiento (3,7%), el sector agrícola disminuyó su ritmo expansivo (4,1%) y el sector de bienes no transables, particularmente la construcción privada, también se desaceleró en términos reales. En este contexto resultan poco creíbles las cifras de disminución de desempleo abierto suministradas por la Oficina de Estadísticas del Gobierno. Se estima (como lo hace la Confederación de Trabajadores, liderada por el partido de gobierno) que las estadísticas de empleo fueron manipuladas, ya que cuesta creer que el desempleo disminuyera a la tasa de 8,5% en 1987 (porcentaje inferior al 10,3% que registró en 1986).

El impacto más grave de la nueva paridad cambiaria, adoptada en diciembre de 1986, se hizo sentir sobre el poder adquisitivo de los venezolanos asalariados. Si bien a principios de 1987 el gobierno nacional decretó un aumento de sueldos a los empleados del sector público, así como la obligación de un bono compensatorio que benefició a los trabajadores y empleados del sector privado, lo cierto fue que ese año el salario real disminuyó el 14,8%, como consecuencia de una tasa inflacionaria del orden del 40,6%, sin precedentes en la historia económica del país. Los estratos más pobres de la población fueron los más afectados, ya que, de acuerdo con la canasta de bienes, se estima que el grupo de población con ingresos promedio men-

suales de Bs. 5.000 sufrió una inflación del 44%, mientras que al grupo de ingresos superiores a los Bs. 20.000 les afectó un alza de precios del 39 por ciento.

Es necesario reconocer que la desaceleración económica no fue peor debido a la gestión deficitaria del sector público consolidado, equivalente al 1,4% del PBI nominal. Asimismo, las expectativas inflacionarias, que se reforzaron desde principios de 1987, permitieron un nivel de consumo privado (principalmente de bienes durables) anticipado, que operó en el primer semestre del año como elemento dinamizador de la demanda agregada cuando todavía era posible obtener créditos bancarios con relativa facilidad.⁸ Otro factor que coadyuvó a evitar un descalabro económico mayor durante 1987 fue la moderada recuperación del valor de las exportaciones petroleras, que registraron un aumento de 1.886 millones de dólares respecto de 1986. Por su parte, y como consecuencia de la nueva política cambiaria, las exportaciones no petroleras disminuyeron en 96 millones y las importaciones desaceleraron su ritmo de crecimiento al aumentar sólo en un 4,3% (tasa inferior a la de 6,1% registrada en 1986). Se logró así una mejora sustancial del superávit de comercio, que permitió reducir el déficit en cuenta corriente a sólo 71 millones de dólares. También se redujo el nivel del déficit de la balanza de capital no monetario que se situó en 1.095 millones por efectos de una menor amortización de la deuda pública externa y la obtención de nuevo financiamiento a las importaciones por valor de 1.701 millones de dólares. En resumen, el resultado global de la balanza de pagos arrojó un déficit de 1.166 millones de dólares, lo que ubicó el nivel de reservas internacionales en poder del BCV en la suma de 9.257 millones de dólares al final del año.

II. Los actores sociopolíticos frente a las políticas de ajuste

La crisis que se manifestó a fines de los años setenta y que prosiguió durante la década de los ochenta tuvo importantes repercusiones en el plano político e institucional. Si bien es cierto que entre los principales actores sociopolíticos existe el acuerdo explícito de preservar el sistema democrático como forma de gobierno, han comenzado a expresarse serias divergencias respecto de la manera de reestructurar el aparato productivo y en lo que atañe a los mecanismos de distribución de los ingresos.

Debido a la caída de los ingresos petroleros se hizo difícil para el Estado seguir satisfaciendo las demandas cada vez más crecientes de la sociedad civil, los compromisos derivados del pago de la deuda contraída para cubrir las grandes inversiones de los proyectos básicos y el financiamiento de las importaciones de bienes, equipos e insumos.

La acción estatal se ha convertido en la principal fuente de conflicto por la amplia variedad de intereses que ella afecta y por la dependencia de los actores sociales respecto de las decisiones del sector público.

A continuación estudiaremos aquellas decisiones tomadas en los dos últimos períodos presidenciales que centralizaron el mayor debate entre los

diferentes actores sociopolíticos. Son básicamente las referidas al pago y el reconocimiento de la deuda privada externa, los controles de precios y los incrementos salariales.

2.1 El período presidencial de Luis Herrera Campíns (1979-1984)

Dentro de los mecanismos de ajuste que implementó el gobierno del Presidente social-cristiano Luis Herrera Campíns para enfrentar la crisis, tres son las políticas que generaron un fuerte debate en el nivel nacional: la política de liberación de precios, la aprobación de la Ley General de Aumento Salarial y el pago de la deuda privada externa ante la devaluación del bolívar. Veamos cuáles fueron las principales demandas y propuestas de los actores sociopolíticos involucrados y afectados por su implementación.

2.1.1 La política de liberación de precios⁹

En su primer mensaje al Congreso Nacional el Presidente Herrera Campíns expresó:

"El país no puede seguir sometido a la más variada gama de controles económicos, que en algunas ocasiones deforman y restringen el mercado. Vamos a revisar la política de precios, pero no en forma caustica, sino de modo sistemático, integral, con la indispensable consideración de la política de costos y de los márgenes de ganancia lícita. Ello permitirá por lo menos una flexibilidad más provechosa que la 'camisa de fuerza' del creciente engranaje de controles rígidos."¹⁰

En agosto de 1979 se decretó la política de liberación de precios, a través de la cual se sometió a la libre oferta y demanda un total de 253 productos, en comparación con los 138 que había antes de la liberación; se eliminó la lista de precios regulados que incluía un total de 47 artículos, y de los 111 productos que formaban parte de la lista de precios controlados sólo 14 se mantuvieron en ese renglón.¹¹

Como resultado, el índice de precios al consumidor, que se había incrementado en los primeros siete meses de 1979 a una tasa intermensual del 0,9%, va a manifestar a partir de ese momento incrementos de gran intensidad.

La decisión adoptada se agudizó por factores especulativos que se sustentaron sobre la base de las expectativas inflacionarias. Por otra parte, la reducción de aranceles de un importante número de renglones, orientada a fomentar la competencia con la producción interna, no cumplió la función de amortiguar el proceso inflacionario.

El sector empresarial, a través de su máximo organismo de representación, FEDECAMARAS¹² vio ampliamente satisfechas sus demandas. El problema de la eliminación del control de precios se había convertido en uno de los aspectos que dicho organismo cuestionaba más a la administración de Carlos Andrés Pérez.

Antes de la promulgación, de la medida, concretamente en febrero de 1979, FEDECAMARAS entregó al entonces presidente electo, Herrera Campíns, un documento titulado "La Economía Nacional: Situación y

Perspectivas", donde se exponía con particular énfasis el problema de la eliminación del sistema de control de precios. En el documento se expresaba:

"Ante el aumento sostenido en los costos de producción, la falta de precios remuneradores se ha traducido en una significativa presión sobre los índices de rentabilidad de las actividades productivas del país, con el consiguiente impacto negativo sobre la validez financiera de las empresas y su capacidad financiera para acometer las nuevas inversiones requeridas en función de los niveles de producción que exige el país."¹³

Las demandas del sector empresarial por la eliminación de los mecanismos de control y regulación de precios se enmarcaron dentro de una concepción que reafirmaba los valores individuales y las virtudes del mercado como el medio más eficaz para la adecuada asignación de recursos.¹⁴

Por otra parte, la posición del movimiento empresarial sobre el control de precios se tradujo en una abierta crítica a la intervención del Estado en la economía:

"Entendemos como encomiable la idea de un Estado que promueva y estimule el aparato productivo y la gestión económica a través de un intervencionismo moderado, cuya diligencia sirva como catalizador para acelerar el logro de metas, y en ninguna circunstancia consideramos como saludable un intervencionismo exagerado al margen de las garantías constitucionales, cuyos efectos obstruccionistas se reflejan en los resultados económicos del aparato productivo y causan sacrificios al consumidor elevando el costo social de la fórmula de desarrollo."¹⁵

La respuesta de la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV) ante la inminente aplicación de la política de liberación de precios fue categórica. Ante los argumentos expresados por el empresariado venezolano el organismo sindical argumentó:

"La CTV manifiesta su criterio, por demás conocido, contrario a la tesis económica de que la liberación de precios dentro de la competencia en el mercado trae como consecuencia una baja en los renglones a los cuales se les ha concedido aumento.

"Nuestra amarga experiencia nos señala que en Venezuela no existe una economía de mercado, y por lo tanto abundando más sobre esta tesis que combatimos, estamos respaldados por la realidad de que la estructura de precios es rígida para la baja de los mismos y flexible para con la tendencia hacia el alza; independientemente de que haya escasez o abundancia de bienes y servicios."¹⁶

La oposición y rechazo de la CTV a la medida de liberación de precios se tradujo en la formulación del anteproyecto de Ley General de Sueldos y Salarios, que fue presentado al Congreso Nacional ante la negativa del gobierno de satisfacer las demandas de aumento salarial por la vía del decreto presidencial.

La CTV materializó así una advertencia que había formulado ante las continuas presiones empresariales por lograr la liberación de precios y por la acción gubernamental de acceder a tales demandas.

El organismo sindical se opuso manifiestamente a la concepción liberal que guiaba la política económica de Herrera Campíns, planteando demandas

de intervención estatal totalmente contrarias a las exigidas por FEDECAMARAS. En un documento presentado por la Comisión de Economistas de la CTV en 1980, se señalaba:

"El aspecto de la política económica de transición que más contradicciones ofrece es el relativo a los precios. En este sentido, debemos dejar sentado con toda claridad nuestro desacuerdo con lo actuado por el gobierno. El mercado venezolano no es competitivo, no funciona liberalmente, ni tiene los atributos que asignan los principios neoclásicos a los mercados. Es un mercado dominado en su mayor parte por formaciones y conductas monopolísticas y especulativas, donde la oferta es manipulada y el consumidor no tiene oportunidad de defensa; incluso es manipulada en perjuicio de los pequeños productores del campo y la ciudad. Se requiere, por tanto, una política reguladora de precios, abastecimiento y márgenes de comercialización, con intervención directa del Estado en la oferta de insumos, equipos y bienes de primera necesidad, sobre la base del conocimiento de los costos y una administración adecuada de los subsidios, incentivos, castigos, recursos financieros y otros medios y arbitrios oficiales y se requiere una política preferencial de producción de bienes y servicios esenciales, todo lo cual niega la conveniencia o viabilidad de una política neoliberal."¹⁷

En el debate sobre la política de liberación de precios que se dio en el Congreso Nacional, las principales objeciones y críticas surgieron de los partidos minoritarios, fundamentalmente de los de izquierda. Acción Democrática, por su parte, participó activamente, pero por vía indirecta, debido a la estrecha vinculación que existe entre los máximos dirigentes cetevistas con este partido.¹⁸

El partido social-cristiano, Copel, parece haber quedado atrapado en su condición de partido de gobierno, manteniéndose al margen de la discusión. Su actitud al no defender abiertamente la política de liberación de precios hizo suponer que el partido no estaba de acuerdo con la forma en que el gobierno implementó la medida, pero su situación de partido "en ejercicio del poder" le impidió criticar abiertamente al ejecutivo.¹⁹

Uno de los aspectos más resaltantes de la aplicación de la política de liberación de precios en el plano político fue el hecho de que el gobierno pasara explícitamente por alto los mecanismos de concertación que a través de las comisiones tripartitas (Gobierno, CTV, FEDECAMARAS) se estaban implementando, aunque con carácter informal, desde el gobierno de Carlos Andrés Pérez.

La actitud gubernamental de dejar a la concertación bilateral (empresarios-obreros) los acuerdos en materia económica y de apartarse de su tradicional papel de mediador y conciliador ante situaciones conflictivas puso en entredicho muchos de los acuerdos explícitos que venían regulando la acción de estos actores desde los inicios del sistema democrático en 1958, principalmente el Pago de Avenimiento Obrero-Patronal.²⁰

2.1.2 La Ley General de Sueldos, Salarios Mínimos, Jubilaciones y Pensiones de Vejez, Invalidez y Muerte

Ante la negativa del gobierno del Presidente Herrera de decretar aumentos salariales la CTV recurrió a la vía legislativa para que, a través del apoyo

de Acción Democrática, se aprobara su anteproyecto de "Ley General de Sueldos, Salarios Mínimos, Jubilaciones y Pensiones de Vejez, Invalidez y Muerte".²¹

Los principales oponentes al proyecto fueron, desde un principio, FEDECAMARAS y el Gobierno. Paralelamente a la introducción del anteproyecto en la Cámara Baja del Congreso, el organismo empresarial presentó a la opinión pública un documento crítico sobre la política de aumentos adoptada por los sindicatos "bajo el auspicio de los partidos políticos". En este documento FEDECAMARAS sostenía, entre otros puntos, que, debido a la coyuntura económica nacional e internacional, el aumento salarial sólo generaría mayor inflación al aumentar la capacidad de gasto pero no de producción; nos haría menos competitivos internacionalmente generando, por lo tanto, mayor desempleo y anularía los efectos del "reajuste necesario" que se dio con la política de liberación de precios al no garantizar la libre competencia. FEDECAMARAS apuntaba, en conclusión, que la inflación (vía incrementos salariales) traería como consecuencia la descapitalización y que, por lo tanto, sólo llevaría al estancamiento de la producción.

Por su parte, el gobierno cuestionó, aunque con cierta cautela, la vía escogida por la CTV.²² El Presidente Herrera expresó públicamente que "no le parecía el mejor camino hacia la prosperidad y la paz social". El jefe de la fracción parlamentaria de Copel, Oswaldo Álvarez Paz, y el presidente del partido, Godofredo González, manifestaron dudas acerca de la constitucionalidad de la Ley propuesta argumentando que "el Congreso no puede autorizar gastos que excedan del monto de las estimaciones de ingresos previstos en la Ley del Presupuesto".²³ Argumentaron, asimismo, que los porcentajes generales de aumento fueron determinados "sin ningún estudio ni fundamentación que le sirva de soporte".²⁴

A pesar de estas objeciones, los copeyanos anunciaron una reunión con los dirigentes del partido Acción Democrática para buscar nuevas fórmulas de aumentos salariales.

La posición de Copel como partido de gobierno estaba de nuevo comprometida, pues los representantes sindicales del partido ante la CTV estaban de acuerdo con las exigencias de aumento salarial, aunque manifestaron su desacuerdo ante la forma "inconsulta en cuanto a los procedimientos" asumidos por la dirigencia adeca de dicho organismo.²⁵

El anteproyecto de Ley recibió el apoyo de los demás partidos políticos. AD había anunciado su respaldo a las demandas cetevistas mucho antes de que se discutiera en el Congreso. Asimismo, todos los partidos minoritarios de izquierda con representación en las Cámaras expresaban su adhesión al mismo.

A pesar del apoyo mayoritario del Congreso, la discusión por la aprobación del proyecto de Ley originó una tensa situación entre las principales fuerzas sociopolíticas. Esta se puso de manifiesto a través del documento presentado por la CTV en respuesta a FEDECAMARAS y por el enfrentamiento entre el Presidente de la organización laboral y el Ministro de Fomento, a raíz de la solicitud de destitución hecha por el dirigente gremial con el respaldo del Comité Ejecutivo de dicho organismo.

Como mecanismo de presión para lograr la pronta aprobación del proyecto de Ley por el Congreso, la CTV convocó a una manifestación obrera de carácter nacional para el día 25 de octubre. A esta convocatoria se unió el Comando Nacional Intergremial que agrupa a los educadores y trabajadores de la enseñanza, quienes habían anunciado un paro magisterial para la misma fecha. La serie de disturbios que se desataron por la manifestación, principalmente la de Caracas y Valencia, originó una situación bastante conflictiva. Al día siguiente se sucedió una serie de manifestaciones estudiantiles en repudio por la intervención policial en la marcha obrera. En forma paralela se celebró una importante reunión en la sede de la CTV, entre los principales líderes sindicales, incluidos los miembros de la Central Unica de Trabajadores (CUTV), y los principales representantes de las fracciones políticas del Parlamento, excluido el partido de gobierno, obviamente. Como resultado de la reunión la CTV presentó una declaración oficial donde amenazaba con introducir un pliego conflictivo convocando a un paro nacional, a menos que el gobierno diese respuesta ante los atropellos cometidos.

Con la presentación del pliego conflictivo ante el Ministerio del Trabajo, el gobierno garantizó la inamovilidad de los trabajadores del sector público y privado mientras durasen las discusiones en torno de la Ley Salarial.

La Cámara de Diputados aprobó en primera discusión el proyecto de Ley tal como fue presentado por la CTV. De acuerdo con los requisitos de procedimiento, el proyecto pasó a la Comisión de Asuntos Económicos y Sociales de la Cámara Baja, donde la fracción parlamentaria de Copei presentó un nuevo proyecto de Ley para someterlo a estudio conjunto con el de la CTV. Entre las propuestas de Copei que luego se incorporaron al Proyecto definitivo figuró la de fijar como salario mínimo para los trabajadores del sector público y privado 30 bolívares diarios y 25 para los trabajadores del sector agrícola y pecuario.

Paralelamente a la discusión en la Comisión delegada del Congreso se realizó una reunión cumbre entre FEDECAMARAS y la CTV a fin de restablecer mecanismos de concertación. Como resultado de este replanteo del pacto de avenimiento obrero-patronal el organismo sindical acordó introducir algunas modificaciones al Proyecto de Ley, básicamente en lo referente a la escala de incrementos, a fin de "ubicar en un mayor grado de justicia los aumentos salariales".

Las modificaciones introducidas por la CTV fueron las siguientes:

"Quedaría suprimida la escala del 40%, contemplada para los trabajadores que devengan salarios de hasta mil bolívares. El resto de la escala comprendería aumentos del 30% para sueldos de 750 a 1.500 Bs., 25% para los de 1.501 a 2.000, 20% para los de 2.001 a 3.000, y así de mil en mil, 15%, 10% y 5%. El salario mínimo se reduciría de Bs. 35 al día a Bs. 30 para los trabajadores del sector público y privado, y a Bs. 25 para los dedicados a actividades agrícolas y pecuarias. Los empleados domésticos quedarían excluidos de la escala, pero se les garantiza un salario mínimo obligatorio de Bs. 500 mensuales. Los aumentos entrarían en vigor a partir del primero de enero de 1980 y los de los empleados públicos se efectuarían por vía del presupuesto de ese año."²⁸

El Proyecto de Ley quedó definitivamente modificado con algunos añadidos: se cambió la palabra incapacidad por invalidez, se incluyeron las pensiones de muerte, se acordó poner una multa de diez mil a cien mil bolívares para quien violara la Ley y se garantizó la inamovilidad hasta 90 días y la condición inembargable del salario mínimo.²⁷

Las modificaciones introducidas por las fracciones de izquierda, que salvaron su voto ante la aprobación del articulado aunque no siempre de forma conjunta.

La aprobación definitiva de la Ley por la Cámara del Senado, el 22 de noviembre, fue acogida con gran satisfacción por los dirigentes de la CTV; en cambio FEDECAMARAS, a pesar de las modificaciones introducidas, la rechazó hasta último momento. A pesar de ello, los mecanismos de concertación entre las élites partidistas y sindical lograron minimizar las tensiones con la aprobación de una Ley producto de mutuas concesiones.

2.1.3 El reconocimiento de pago de la deuda privada externa²⁸

La implementación del control de cambios diferenciales, en febrero de 1983, y la consecuente devaluación de nuestro signo monetario, generó un proceso de continuos debates en torno al problema del pago de la deuda externa que aún hoy sigue estando vigente.

Desde el establecimiento del régimen de cambios diferenciales, el gobierno, a través de un conjunto de decretos, resoluciones y convenios cambiarios, comienza a reglamentar lo relativo al pago de la deuda pública y privada externa.

"La emisión de todos estos decretos y resoluciones concluye con el otorgamiento de dólares a 4,30 bolívares para el pago de los intereses y cuotas de capital de la deuda privada externa financiera de los sectores financieros y no financieros durante el año 1983. Esta disposición no es aplicable a la totalidad de la deuda externa del sector privado (decreto N° 1930 G.O. N° 32.676, 2-3-83), sino a la generada para financiar actividades económicas en Venezuela y fue concertada con los bancos. La llamada deuda comercial, que es la contraída con proveedores de insumos, materias primas y productos terminados queda excluida de este trato preferencial."²⁹

La implementación de la política de cambios diferenciales reveló las contradicciones y discrepancias existentes entre las autoridades monetarias y fiscales respecto de la concepción misma de la política y en cuanto al reconocimiento de la deuda privada externa y su forma de pago.

El presidente del Banco Central de Venezuela, Leopoldo Díaz Bruzual, sostuvo reiteradamente que procedía a establecer la devaluación lineal, con un tipo de cambio único de Bs. 6,50 por dólar. Asimismo, se opuso al reconocimiento de la deuda y al pago de los intereses con dólares preferenciales.³⁰

El argumento del gobierno para no aceptar la propuesta del Presidente del BCV fue sostener que una devaluación lineal generaría mayor especulación, crecimiento de la inflación, creación de un mercado paralelo de divisas, así como un efecto conspirativo del sector privado por incumplimiento con los compromisos internacionales.

El conflicto que se generó a causa de la actitud asumida por el

Presidente del BCV originó una fuerte tensión en las relaciones partido-gobierno; la misma se mantuvo hasta fines del período presidencial de Herrera Campíns, dado que éste se negó a acoger la petición hecha por la dirigencia copeyana de pedirle la renuncia a Díaz Bruzual.³¹

Los sectores empresariales agrupados en FEDECAMARAS manifestaron un amplio acuerdo con la medida del control de cambios adoptada por el gobierno "con la lógica inclusión del pago de la deuda privada externa", aun cuando expresaron su abierto desacuerdo por la exclusión del reconocimiento de la deuda externa relacionada con la adquisición de bienes, insumos y servicios en el exterior. Por ello solicitaron ante el Ejecutivo Nacional la inclusión de la deuda no financiera contraída por la importación de productos terminados.

Estas demandas fueron fundamentalmente liderizadas por la Cámara de Comercio (CONSECOMERCIO), que manifestó abiertamente:

"Hubo ventajismo oficial en el planteamiento sobre la deuda externa del sector privado de la economía, ya que se aprecia una injustificada discriminación.

"Mientras el decreto N° 1930 representa una puerta abierta para el financiamiento de la ineficiencia del capitalismo de Estado, como modelo económico y de la corrupción administrativa, las empresas industriales, comerciales y agropecuarias corren un riesgo muy real de ser aniquiladas. Se proyecta un desabastecimiento total de ciertos insumos industriales y productos terminados."³²

En apoyo al reconocimiento de la deuda comercial se manifestaron los representantes del Consejo Bancario Nacional y del Consejo Venezolano de la Industria. En síntesis, los argumentos sostenidos por estas organizaciones empresariales, agrupadas en FEDECAMARAS, eran los siguientes:

"a) No es posible normalizar y equilibrar la economía interna si no hay un reconocimiento con dólares preferenciales de la deuda privada externa en su totalidad.

"b) La deuda del sector fue adquirida por la falta de liquidez del país y al amparo de las políticas fiscales y monetarias emanadas del Ejecutivo.

"c) Es injusto y discriminatorio que a las deudas del sector público se les dé tratamiento preferencial y se excluya la deuda adquirida por las importaciones tradicionales, esta decisión puede afectar el crédito externo y también a la banca privada nacional y producir los consabidos problemas de desempleo."³³

Ante la negativa gubernamental de incluir en el trato preferencial a la deuda comercial, FEDECAMARAS presentó un documento, en setiembre de 1983, en el que reiteraba esta exigencia y demandaba la implementación de mecanismos de urgencia que permitiesen agilizar el pago de los intereses vencidos.

La respuesta gubernamental se materializó con la emisión del decreto N° 2245, aprobado el 27 de setiembre por el Consejo Extraordinario de Ministros, donde se acordaba "por vía de excepción" la adquisición de divisas al tipo de cambio preferencial de 4,30 bolívares por dólar de la deuda privada externa financiera del sector financiero y no financiero durante el año

1983, siempre y cuando estos compromisos se cancelaran antes del 31 de diciembre. Para implementarlo el gobierno creó una comisión encargada de emitir las autorizaciones y que quedó integrada por el Director de RECAD³⁴, quien la presidía, un representante del BCV, la Superintendencia de Bancos, el Superintendente de Inversiones Extranjeras y el Director de Rentas del Ministerio de Hacienda.

En la práctica, lo único que se hizo fue crear un mecanismo temporal de excepción que tendría vigencia hasta fines de 1983. Esta excepción se refería a que, sin haber completado formalmente el proceso de registro, sino ciertas condiciones y análisis de auditorías, se podían otorgar dólares a 4,30 bolívares para el pago de intereses y ciertas porciones de capital.³⁵

La organización empresarial mantuvo su posición por considerar, en primer lugar, que el Decreto era insuficiente porque se omitía el pago de los intereses correspondientes al sector comercial; en segundo lugar, que su instrumentalización creaba una nueva permisología y aumentaba los trámites burocráticos; en tercer lugar, que, lejos de constituir un instrumento para facilitar la recuperación del crédito ante la comunidad internacional, creaba nuevas trabas, aumentando la incertidumbre y desconfianza al depender el pago de la aprobación de la Comisión Interinstitucional.

Las demandas del sector se trasladaron al plano político electoral, y presionaron para que la ampliación del otorgamiento de dólares preferenciales para la totalidad de la deuda privada externa fuese reconocida por el próximo gobierno constitucional.

El hecho de que 1983 fuese año electoral contribuyó a diluir la participación de los partidos políticos en el conflicto entre el Ejecutivo y el sector privado, aun cuando el reconocimiento de la deuda privada externa a cambio preferencial fue tema y promesa de los candidatos de AD y Copei en el transcurso de la campaña.

La Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV), por su parte, apoyó las demandas del sector privado considerando "como un mal necesario la protección que se les brindó a través de las medidas cambiarias" ante la posibilidad de quiebra y crisis de las empresas y su consiguiente efecto en el incremento del desempleo.³⁶

La CTV y FEDECAMARAS acordaron establecer mecanismos de concertación a fin de "formar un frente común para solucionar los problemas de tipo económico y presentarle alternativas al gobierno nacional". Los puntos alrededor de los cuales se buscaría consenso serían los referidos al desabastecimiento de ciertos productos, participación conjunta en las discusiones sobre el refinanciamiento de la deuda privada externa, la aprobación de la Ley de Costos, Precios y Salarios, la reactivación económica, el empleo, la productividad, las comisiones tripartitas y la Ley de Despidos Injustificados.³⁷ Todos quedaron pendientes para el nuevo período gubernamental.

2.2 El período presidencial del Dr. Jaime Lusinchi (1984-1989)

La gestión gubernamental del Dr. Jaime Lusinchi comenzó bajo la orientación explícita de profundizar la revisión y modificación de los acuerdos y

compromisos que rigen el funcionamiento del sistema político venezolano. La propuesta del Pacto Social sobre la cual centró su campaña electoral se enmarcó en la necesidad de lograr un acuerdo concertado entre el Estado y las distintas fuerzas organizadas, a fin de resolver los problemas inmediatos de la crisis económica y buscar a largo plazo una modificación de la situación de injusticia que padece la sociedad.³⁸

Algunas de las políticas del Estado definidas durante el primer año de gobierno reflejaron el interés por lograr una mayor concertación, pero la manera en que reaccionaron los distintos actores políticos puso en evidencia "el carácter de las dificultades a enfrentar para alcanzar cambios cualitativos en el funcionamiento del sistema".³⁹

2.2.1 Las medidas compensatorias

Las primeras medidas de política económica tomadas por el gobierno de Lusinchi, parecieron ser el resultado de un proceso amplio de concertación que satisficiera las demandas empresariales y sindicales, al mantenerse el tratamiento preferencial de la deuda privada externa a cambio de la implementación de medidas de tipo compensatorio que redujeran los efectos de la crisis sobre el sector laboral.⁴⁰

Sin embargo, el *impasse* que se produjo por la reacción del sector empresarial ante el conjunto de medidas decretadas, originó paradójicamente una mayor intensificación del papel mediador y distribuidor del Estado venezolano, que dio como resultado la aprobación, en junio de 1984, de la "Ley Orgánica que autoriza al Presidente de la República para adoptar medidas económicas y financieras requeridas por el interés público", comúnmente denominada "Ley Habilitante".

Una vez aprobada la Ley, FEDECAMARAS pidió dialogar con el gobierno nacional y la CTV, a fin de plantear su desacuerdo con la implementación de la misma, sin previa concertación y consulta de los decretos que tenían que ver directamente con acciones a cumplir por el sector privado: "Para el sector privado los artículos que tienen que ver con el aumento de las nóminas en un 10%, la instalación de los comedores industriales y el bono del transporte podrían lesionar gravemente la economía nacional, dañar la reactivación y hasta podrían destruir el Pacto Social".⁴¹

Las argumentaciones del sector empresarial señalaban que el aumento forzoso de personal era un mecanismo de redistribución del ingreso potencialmente inflacionario, que las empresas no poseían las condiciones materiales para crear comedores industriales, y que el bono de transporte se convertía en un aumento indirecto de los salarios.⁴²

El gobierno argumentó a su favor que las medidas compensatorias eran el resultado de otorgar un trato preferencial de mutuo compromiso entre el sector público y el privado, y que, por lo tanto, la instrumentación de estas políticas era la parte del acuerdo que le tocaba cumplir a los empresarios.⁴³

La Ley Habilitante, que fue sancionada por la mayoría del partido de gobierno en el Congreso con la oposición de Copei y de las otras fuerzas políticas (salvo URD), puso de manifiesto las dificultades que comenzaba a

tener el gobierno y el partido Acción Democrática para enfrentar la crisis a través del llamado Pacto Social.

Por otra parte, medidas tales como el otorgamiento de dólares preferenciales para el pago de la deuda privada externa, que sirvieron como instrumento para el logro de cierta distensión entre el sector empresarial y el Estado, implicaron un alto costo social y político para la imagen del gobierno, particularmente en el movimiento sindical, a pesar del apoyo que éste dio a la demanda de la organización empresarial y del estrecho vínculo de su dirigencia con el partido gobernante.

2.2.2 La Ley de Costos, Precios y Salarios

La aplicación de la Ley de Aumento General, de Sueldos y Salarios, aprobada durante la gestión del Presidente Herrera Campíns, no cumplió las expectativas del movimiento sindical de amortiguar los efectos de la inflación sobre el nivel de vida de los trabajadores, pues los empresarios trasladaron rápidamente los incrementos de los costos a los precios. Esto condujo a la CTV a proponer, desde 1982, la Ley de Costos, Precios y Salarios, con la cual se pretendía crear una Comisión, integrada por representantes del Ejecutivo, el Congreso y los gremios empresarial y sindical, que se encargara de analizar cualquier variación de precios o salarios antes de ser aprobada por el gobierno.

Esa iniciativa se vio entonces truncada por la intervención del Banco de los Trabajadores de Venezuela, empresa mixta manejada por el Estado y la CTV. El Banco, que estaba bajo la administración de representantes directos de la central obrera, comenzó a presentar serios problemas de liquidez, producto de numerosas irregularidades que ameritaron la paralización de sus operaciones por un largo tiempo. El movimiento obrero rechazó la intervención del Banco y asumió, en principio, una actitud defensiva que fue perdiendo efecto en la medida en que fueron comprobándose los manejos ilegales e irregulares de la directiva de la institución bancaria.⁴⁴

La Ley de creación de la Comisión de Costos, Precios y Salarios se aprueba en julio de 1984, bajo el gobierno de Jaime Lusinchi. El proyecto, presentado originalmente por la CTV, tenía tres aspectos fundamentales: el primero se refería a la creación de la Comisión por Ley del Congreso; el segundo, a la integración de la Comisión de forma tripartita e igualitaria (dos por cada sector) de trabajadores, empresarios y gobierno, más tres representantes del Congreso Nacional; el tercero estipulaba que los dictámenes y propuestas de la Comisión sobre los bienes y servicios que debían declararse de primera necesidad, así como la modificación de precios de los mismos, deberían tener carácter vinculante para el Ejecutivo Nacional.⁴⁵

Sin embargo, la Ley finalmente aprobada dio como resultado una normativa bastante alejada del proyecto original, dada las relaciones de poder actuantes en el procesamiento del proyecto. De los tres aspectos señalados sólo quedó la creación de la Comisión con mayoría gubernamental sobre la representación empresarial y laboral, en relación de tres a dos, pues a estos últimos sólo se les permitió un representante. Las propuestas y señalamientos de la Comisión dejaron de ser vinculantes para el Ejecutivo Nacional,

aceptándose así la principal objeción que planteaba el sector empresarial respecto del proyecto.⁴⁶

La Comisión, denominada CONACOPRESA, se convirtió en un ente legitimador de las alzas de precios solicitadas por los empresarios.⁴⁷ Cuando la CTV comenzó a presionar para que se discutieran los costos de las empresas y se estudiara la factibilidad de incrementos salariales, la representación empresarial (FEDECAMARAS) se retiró de la Comisión.⁴⁸

Ante la imposibilidad de lograr compensaciones a través de la Comisión, en enero de 1985 el Presidente de la CTV, Juan José Delpino, exigió al Gobierno Nacional el aumento del salario mínimo urbano entre mil quinientos y dos mil bolívares, dándole "al Ejecutivo Nacional un plazo de un mes para que implemente el Decreto". Después de un corto debate entre la dirigencia cetevista y el Gobierno Nacional, el Presidente de la República decretó el nuevo aumento fijando en 1.500 bolívares el salario mínimo urbano.⁴⁹

El Decreto estableció excepciones que prácticamente coincidían con las actividades económicas en las que el salario era, para el momento, inferior a los 1.500 bolívares mensuales, al quedar excluidos de este beneficio los trabajadores del campo, el servicio doméstico y los trabajadores en instituciones benéficas sin fines de lucro. Además, el Decreto contemplaba que aquellas "empresas que estimen que su especial situación económica no les permite soportar el pago del salario mínimo establecido (...) podrán solicitar la aplicación de un monto menor".⁵⁰ Lógicamente, FEDECAMARAS no objetó un decreto concebido en esos términos y de inmediato recomendó a aquellas empresas que no pudiesen cumplir con ese mecanismo que presentaran los recaudos comprobatorios de su situación económica ante las inspectorías regionales del trabajo.

Se manifestaron así, una vez más, los serios desbalances entre las medidas que favorecen a los empresarios y las medidas que favorecen a los trabajadores.⁵¹

2.2.3 La renegociación de la deuda

Con respecto al pago de la deuda, tanto pública como privada, el gobierno del Presidente Lusinchi estableció un nuevo esquema cambiario donde se decretó:

"a) El tipo de cambio para todas las transacciones de ventas autorizadas de divisas bajo estricto control de cambio y de importaciones será a la tasa de Bs. 7,50 por dólar.

"b) Por vía de excepción, con el objeto de mantener el equilibrio patrimonial de empresas públicas y privadas, a cargo de las cuales se mantenga el servicio de su deuda, se proveerán divisas al cambio de Bs. 4,30 por dólar, sólo para el pago de las cuotas de *capital*. El pago de los *intereses*, a partir del 1º de enero de 1984 se cubrirá al tipo de cambio de Bs. 7,50 por dólar. Para el pago de los intereses causados hasta el 31 de diciembre se otorgarán dólares a Bs. 4,30.

"c) Sólo tendrán derecho a estos cambios quienes hayan acreditado su deuda ante RECADI y cumplido con lo establecido en el Decreto Nº 1930 del 26 de marzo de 1983.

"d) Se mantendrá el Sistema Administrado de Precios principalmente en productos cuyos insumos se benefician del tipo de cambio de excepción de Bs. 4,30 por dólar."⁵²

Como se puede observar en las nuevas medidas cambiarias, no hubo modificaciones respecto de lo que se entendería por deuda privada externa, y siguió en vigencia el Decreto núm. 1930 dictado por Herrera Campins. Por lo tanto, el nuevo gobierno no aceptó incluir en el trato preferencial a la deuda comercial.

Aun cuando el sector privado logró el reconocimiento de la deuda financiera de los sectores financieros y no financieros a la tasa de cambio preferencial, así como el diseño de una estrategia global para negociar el refinanciamiento de la deuda con los acreedores internacionales, volvió a exigir al Estado la cancelación de la deuda total del sector, garantizada esta vez con bonos emitidos por el gobierno.

La actitud empresarial tuvo una fuerte oposición por parte del Ministro de Planificación, Luis Matos Azócar, quien señaló que el reconocimiento de la deuda externa privada con dólares preferenciales "es la mayor transferencia de capital de trabajo que se haya hecho a cualquier sector empresarial del mundo".⁵³

Las declaraciones de Matos Azócar generaron una inmediata reacción del sector empresarial; éste alegó que dicho reconocimiento era "necesario para preservar la capacidad del aparato productivo".⁵⁴ Sin embargo, lo que pudo aparecer como una manifestación de conflicto entre el gobierno y el sector privado quedó rezagado ante la posición mayoritaria oficial de mantener los dólares preferenciales para el pago de la deuda privada. Las posibles contradicciones dentro del gabinete económico desaparecieron con la renuncia de Matos Azócar en 1985.

Durante los meses siguientes, el sector empresarial centró sus demandas al gobierno en: "a) la definición de la situación en la que todavía se encontraba la deuda comercial externa, b) la agilización en el proceso de registro y c) la proposición de un nuevo esquema de pago. Todo ello con el objetivo de solucionar los problemas causados por el retardo en las importaciones esenciales y lograr un acuerdo viable para el refinanciamiento de la deuda pública y privada externa ante la banca acreedora mundial".⁵⁵

El Ejecutivo Nacional aceptó revisar los mecanismos implementados por RECADI y el BCV, a fin de agilizar los trámites correspondientes al otorgamiento de divisas, no sólo para satisfacer las demandas del sector empresarial, sino también las exigidas por la banca acreedora internacional, la que estableció que, para "asegurar el mejoramiento de la posición negociadora de Venezuela, es necesario mantener al día el pago de los intereses de la deuda pública y privada, así como la regulación a corto plazo del reconocimiento y registro de los compromisos del sector empresarial en el exterior".⁵⁶

En setiembre de 1984 Venezuela logró un acuerdo preliminar para refinanciar el 94% de la deuda pública, con vencimiento entre 1983 y 1988; contaba con la aceptación, por parte de la banca acreedora, de la legislación cambiaria establecida para la cobertura y el reconocimiento de la deuda privada externa.⁵⁷

Durante 1986 se concluyeron los contratos de refinanciamiento de la deuda pública externa y se firmó el Acuerdo de Reestructuración a fines de febrero. A partir de ese momento, y hasta el mes de octubre, el gobierno procedió a cumplir los trámites requeridos para la implementación de dicho Acuerdo, a través de la firma de las tablas de crédito con cada uno de los bancos acreedores.

Ese año, la brusca caída de los ingresos petroleros determinó que el gobierno invocara la aplicación de la cláusula de contingencia contemplada en el Acuerdo, lo que significó reiniciar el proceso de negociaciones. Dentro de este contexto el gobierno logró diferir por 90 días los pagos de capital correspondientes a 1987.⁵⁸

El deterioro del mercado petrolero internacional originó el establecimiento de un nuevo esquema de pago con respecto a la deuda privada externa. El gobierno fijó un nuevo patrón cambiario, subiendo a Bs. 7,50 por dólar el tipo de cambio preferencial para la cancelación de la deuda privada, argumentando que:

"Ya no estamos en condiciones de darnos el lujo de reconocer a los empresarios dólares a Bs. 4,30. Esa diferencia nos va a dar los millones de bolívares que necesitamos para cubrir el déficit fiscal."⁵⁹

"Se está eliminando un dólar a Bs. 4,30 que en la práctica es un subsidio, una transferencia de los recursos económicos nacionales al sector privado, puesto que a todo lo demás se le está aplicando el cambio a Bs. 7,50. Los pagos de la deuda de la República y las importaciones, incluidos alimentos y medicina se están haciendo al cambio de Bs. 7,50."⁶⁰

Por su parte, negando el carácter de "subsidio" en lo referente al reconocimiento de la deuda privada externa, el sector empresarial argumentó lo siguiente:

"El desembolso de 19 mil millones de bolívares que deberán hacer las empresas privadas al cambiar la paridad del dólar de 4,50 a 7,50 para el pago de la deuda externa, no afectará únicamente a las empresas privadas. Sus efectos se permeabilizarán hacia todo el país, será causa de desempleo, quiebras en cadena, inflación y cierre del crédito internacional y de nuevas inversiones."⁶¹

Frente a la situación planteada, el sector empresarial demandó la redefinición del Pacto Social, ya que el sector gubernamental evidenció falta de concertación y consulta al implementar el nuevo patrón cambiario. Además ante la incertidumbre que creaba su posible modificación ante nuevos desajustes fiscales, exigió el establecimiento de un esquema definitivo de pagos para la deuda privada externa.

Como bien señala el Informe Económico del Banco Central:

"El primer intento de formulación de un mecanismo de pago se realizó en el mes de julio, el cual se sustentaba en la utilización del Fondo de Compensación Cambiaria (FOCOCAM). Este mecanismo consistía en la emisión de bonos en moneda extranjera, por parte de FOCOCAM, los cuales serían entregados por cuenta de los deudores privados a sus correspondientes acreedores privados, previo pago de su con-

travalor en bolívares, por el deudor respectivo, al tipo de cambio de Bs. 7,50 por dólar. Sin embargo, este mecanismo tuvo que ser descartado en el mes de agosto, al reconocerse que no constituía una fórmula apropiada, por cuanto causaba una presión excesiva sobre los activos externos del país y comprometía directamente las reservas del Banco Central de Venezuela, en circunstancias en que la situación petrolera planteaba la conveniencia de proteger y racionalizar al máximo el uso de los medios de pagos externos."⁶²

La eliminación de FOCOCAM originó nuevos problemas con respecto al pago de la deuda privada externa hasta diciembre de 1986, fecha en la cual se estableció el esquema de pago hasta ahora vigente.

"En términos generales, dicho esquema consiste en la concertación de contratos de suministros de divisas con los deudores privados dentro de los cuales se contempla la opción de obtener una garantía al tipo de cambio de 7,50 Bs/US\$ para el pago de capital en un plazo de 8 años mediante cuotas crecientes y consecutivas, previa entrega de una firma de cobertura."⁶³

En la misma fecha el gobierno decretó una nueva devaluación de Bs. 14,50 por dólar para un conjunto de transacciones comerciales.⁶⁴ Este nuevo convenio cambiario, que incluía los ya referidos acuerdos de pago de la deuda privada externa, contó con el apoyo de FEDECAMARAS, ya que fue el resultado de un amplio proceso de concertación con la dirigencia del máximo organismo empresarial. Sin embargo, algunos grupos del sector empresarial, concretamente los afiliados a la Asociación Venezolana de Exportadores (AVEX), manifestaron desacuerdos con respecto al establecimiento de la "venta obligatoria del Banco Central", a Bs. 14,50, de las divisas provenientes de las exportaciones de bienes y servicios que realice este sector. En contraposición, el reconocimiento del dólar libre (que en la actualidad se cotiza en promedio a Bs. 30) como tasa de cambio para las exportaciones, se ha convertido en la nueva demanda empresarial.

Por su parte, el gobierno argumentó que, si bien la posibilidad de convertir las divisas en el mercado libre constituye un estímulo importante para las exportaciones no tradicionales, el carácter impreciso e incierto de este mecanismo no generó la ejecución de nuevos proyectos de inversión para ampliar la capacidad de producción de bienes exportables. Es por ello que, para compensar tal efecto, se prefirió adoptar un conjunto de medidas de índole fiscal y comercial orientadas a procurar una adecuada tasa de rentabilidad para las actividades productoras de bienes comercializables, con reconocidas ventajas comparativas.

El debate sobre la deuda privada externa y su reconocimiento dejó al margen las opiniones de fuerzas sociales como la CTV y los partidos de oposición, por el carácter de urgencia y de alta complejidad técnica con el cual fue definido y manejado el proceso, por el gobierno y por el sector empresarial. La CTV dirigió su acción a apoyar las propuestas del empresariado bajo el supuesto de que, si no se reconocía la deuda privada los intereses del sector laboral se verían afectados, y centralizó todas sus demandas en el cumplimiento de las medidas compensatorias establecidas por el gobierno.

La acción de algunos partidos políticos de oposición no llegó a tener más peso que las formuladas por los críticos de esta medida dentro del gabinete económico, Díaz Bruzual y Matos Azócar.

Con el proceso de reconocimiento de la deuda privada externa quedó en evidencia que el Estado puede mantener su capacidad política para responder a las demandas del sector empresarial, sin modificar la representación de las otras fuerzas sociopolíticas, exaltando los mecanismos de concertación como eje para el funcionamiento del actual modelo político.

2.2.4 El bono compensatorio: A principios de 1987 la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV) retoma con gran insistencia su planteamiento acerca de la necesidad de considerar nuevos aumentos salariales, para compensar los incrementos en el costo de vida que se estaban dando como consecuencia de la devaluación del 6 de diciembre de 1986.

La CTV sometió a consideración del Ejecutivo una propuesta en la cual se justificaba el alza general de los sueldos y salarios, y se analizaba el costo y posible impacto de la medida. La propuesta pretendía que los aumentos se aprobaran por vía de una Ley General que beneficiara a todos los trabajadores y no a través de la contratación colectiva, como sugerían FEDECAMARAS y algunos funcionarios gubernamentales.⁶⁶

Ante las crecientes presiones del movimiento sindical, el Comité Ejecutivo Nacional de Acción Democrática se pronuncia a favor de la medida, como mecanismo de compensación frente a la inflación. Designa entonces una Comisión⁶⁷ para que defina en un término de ocho días los detalles relacionados con la aplicación del aumento. Sin embargo, luego de tres reuniones la Comisión no llega a ninguna acuerdo definitivo.

Intempestivamente, el Ministro del Interior anunció el 9 de abril que la compensación salarial sería establecida por vía de un Decreto presidencial y no a través de una Ley.

Ante el anuncio, y con el temor de que los aumentos se decretaran de manera inconsulta y no satisficieran las expectativas del sector laboral, la CTV designó otra Comisión, conformada por siete de sus dirigentes con el objetivo de determinar los porcentajes de aumento y un conjunto de medidas complementarias a ser solicitadas al gobierno.⁶⁸

Paralelamente, el gobierno designó su propia Comisión⁶⁹ con el objeto de preparar el contenido de la medida a implementar, fijándose como estrategia política responder a las demandas laborales dentro del contexto de celebración del Primero de Mayo.

El 29 de abril el presidente anuncia en su alocución un aumento de salarios a través de un "bono compensatorio", que se haría efectivo a partir del 1º de mayo, según la escala siguiente:

- "a) 30% mensual del salario básico a todos aquellos trabajadores cuyo sueldo sea inferior a 2.100 Bs.
- "b) 25% mensual del salario básico a todos aquellos trabajadores cuyo sueldo vaya de 2.100 a 6.100 Bs., y
- "c) 20% mensual del salario básico a todos aquellos trabajadores cuyo sueldo vaya de 6.100 a 20.000 Bs."⁷⁰

El decreto estableció igualmente que el bono debería cancelarse aparte del salario, pero "en la misma oportunidad y con la periodicidad con que éste se pague", así que "por su misma naturaleza no formará parte del salario" y que al mismo tendrían derecho, tanto los trabajadores del sector público, como los del sector privado.

Adicionalmente, el decreto contempló la inamovilidad laboral por 120 días y la congelación de todos los bienes de primera necesidad durante ese mismo lapso.

Ante las medidas anunciadas por el gobierno la CTV se manifestó conforme, pero no satisfecha. Los representantes laborales manifestaron que, si bien el bono representaba un incremento salarial que "aumenta el poder adquisitivo de los trabajadores", el decreto dictado por el gobierno presentaba algunas fallas indicativas de "la premura" con la cual fue elaborado.⁷¹

Los puntos más críticos considerados por la CTV fueron:

- La condición de salario o no del bono compensatorio.
- Su aplicabilidad a los que hubiesen recibido aumentos en los salarios por decreto o por contratación colectiva.
- Su incidencia sobre el pago de vacaciones y utilidades, y pago de impuesto sobre la renta.
- Su extensión a jubilados y pensionados de las empresas del Estado y Seguro Social.

Una vez que el Ministro de Trabajo hubo aclarado que el bono era aplicable a todos los trabajadores, amparados o no por contratación colectiva, y el Ministro de Hacienda que éste no sería gravable para el impuesto⁷², la discusión se centró sobre el carácter de "salario" del mismo.

Todas las fuerzas políticas de oposición, desde el partido socialcristiano Copei, hasta las fracciones minoritarias de izquierda con representación en el Congreso, coincidieron en señalar que toda bonificación con carácter permanente queda incorporada al salario según lo establecido por Ley del Trabajo, por lo que dicho aumento debería computarse a las prestaciones sociales e indemnizaciones laborales de cada trabajador.

En algunos casos, los planteamientos de los diferentes partidos políticos fueron más críticos que los formulados por la dirigencia cetevista al indicar que una compensación del 30%, como la máxima planteada, no cubriría la caída del 40% del poder adquisitivo del salario real reconocida oficialmente.

Con respecto a lo decretado sobre congelación de precios e inamovilidad laboral por 120 días, diferentes opiniones coincidieron en señalar que eran de perverso nuevos aumentos del costo de la vida y del desempleo.

FEDECAMARAS, por su parte, estuvo de acuerdo con la necesidad de los aumentos salariales, pero enfatizó que "pretender mejorarlos artificialmente produce una descapitalización acelerada", cuyas consecuencias reversion sobre el ingreso real de los trabajadores.

Para el organismo empresarial la manera más efectiva de aumentar los sueldos y salarios es incrementando la productividad a través de los estímulos fiscales y monetarios, que originan mayor demanda en el empleo, a la vez que reducen los costos de producción.

FEDECAMARAS manifestó su desacuerdo con el bono compensatorio

por los efectos que implica al desarrollo de la pequeña y mediana industria; según su argumento, las empresas que no pueden cumplir con el decreto generan mayor desempleo, y con ello, presionan sobre la tasa de inflación, lo que afecta el poder adquisitivo de compra del trabajador haciendo que el rendimiento del salario caiga a partir de los 120 días.⁷³

Como resultado de todo este proceso la Confederación de Trabajadores demandó al gobierno la consideración de nuevas medidas que permitan mantener el poder adquisitivo de los trabajadores y solicitó ante la Corte Suprema de Justicia la determinación sobre el carácter de salario o no del Bono Compensatorio.⁷⁴

III. Perspectivas de la economía venezolana y las demandas de los actores sociopolíticos más relevantes

3.1 El panorama petrolero internacional

El actual comportamiento de los precios del petróleo en el mercado mundial está fuertemente determinado por la falta de unidad de los países miembros de la OPEP. Desde 1986 se hizo ostensible la ineffectividad de la política de precios y producción acordada por el cartel. De acuerdo con las fluctuaciones de los precios en los dos últimos años, podría afirmarse que todos los miembros de la organización abandonaron la política de precios fijos, y que la estrategia de una producción total del cartel, distribuida en cuotas por países, muestra serios problemas para incidir sobre la estabilidad de los precios. Lo que dicen los hechos reales es que la OPEP ya no tiene control sobre las variables precios y producción.

Entre las diversas explicaciones que se aportaron, la que nos parece más relevante en la presente coyuntura es aquella que pone como causa fundamental la sobreproducción por encima de las cuotas establecidas para los miembros del cartel. Esta indisciplina de los países da cuenta de una inculcable discrepancia de intereses en el seno de la OPEP. Hay países con niveles muy altos de reserva y producción de hidrocarburos, que no tienen grandes exigencias financieras en el corto plazo y que, eventualmente, estarían interesados en estimular la demanda mundial de petróleo mediante reducciones en los precios que permitan sustituir otras fuentes energéticas por petróleo. En cambio, hay países con urgentes necesidades financieras y baja capacidad de producción y reservas que presionan por precios más altos. Esta contradicción de intereses se refleja en una relativa ambigüedad de la política de control de producción. Unos países conciben el control de la producción como una estrategia para defender precios estables en torno de una banda de fluctuaciones tolerable (de 18 y 20 dólares por barril), mientras que los grandes productores conciben la política de producción como el medio de mantener determinada porción del mercado petrolero.

En el actual contexto, las contradicciones y la falta de unidad dentro del cartel petrolero se expresan en resultados perversos. Como las fluctuaciones de los precios es hacia la baja, las necesidades financieras de corto

plazo de la mayoría de los países miembros obliga a una defensa unilateral de los valores de exportación mediante descuentos de precios que aumenten el volumen de sus ventas, afectando la colocación de la cuota de producción de aquellos países miembros que respetan las reglas establecidas por el cartel.

En los últimos dos años, los precios de los siete crudos principales de la OPEP han variado entre 10 y 18 dólares por barril. Se vendió mucho petróleo barato a lo largo de 1986, y, durante el año 1987, se fijó el techo de producción en 16,6 millones de barriles diarios; esta cifra se mantuvo oscilante en los primeros seis meses del año, pero luego, en los seis meses siguientes se inundó el mercado petrolero hasta alcanzar una oferta-OPEP superior a los 19 millones de barriles diarios. Esta sobreproducción se incrementó en el primer trimestre de 1988 con sus efectos adversos sobre los precios, que descendieron hasta los 15 dólares por barril. Así desaparecieron las ganancias obtenidas en 1987 después de la caída abrupta de 1986.

Antes que la reducción del techo de producción, la aspiración de los países del Golfo Pérsico (Irak, Emiratos Arabes Unidos y Arabia Saudita, más exactamente) es aumentar su cuota oficial de producción, hecho que sin duda añadirá mayores presiones hacia la baja de los precios en 1988. Como se sabe, el pasado diciembre, Irak rechazó el acuerdo de la OPEP, cuando se le fijó una cuota de producción de 1,54 millones de barriles diarios. A principios del año 1988, el mismo Ministro Petrolero irakí Chalabi confirmó, en entrevista de prensa, que su país produjo 2,8 millones de barriles diarios en el último trimestre de 1987, volumen que ha oscilado entre 2,5 y 2,8 millones en el primer trimestre de 1988.

El análisis de los hechos más recientes conducen a reconocer que el precio del crudo oficial declarado por la OPEP en 1987 (en el nivel de 18 dólares por barril), en la práctica se ha descartado. En su lugar, se viene imponiendo la tesis de una estructura de precios oficiales basados en el establecimiento de una franja o banda de oscilación de precios móviles, de acuerdo con las condiciones del mercado. Según esta nueva estrategia, la OPEP intervendría aumentando la producción cuando los precios rebasen el límite superior establecido, y reduciría la producción cuando éstos bajen más allá del límite inferior acordado. Esta tesis fue expuesta por el Ministro de Petróleo de Venezuela, Dr. Arturo Hernández Grisanti, a principios de 1987, y en la actualidad cuenta con cierto consenso. El problema radica en los valores de precios que definen la franja de oscilación tolerable por los países miembros del cartel, y en este punto reaparecen las inculcables contradicciones de intereses. La política saudita es mantener un nivel de precios bajos, en el orden de los 13 y 15 dólares por barril, mientras que el interés de otros productores, como Venezuela, es definir la franja de oscilación entre niveles de precios de 18 y 20 dólares por barril.

En resumen, nuestro pronóstico es que para el año 1988 (a pesar de la experiencia y de los resultados adversos de 1986) habrá una nueva pugna entre los países miembros de la OPEP que se reflejará en un nuevo descenso de los precios del petróleo. La lógica del razonamiento desarrollado nos hace pensar en un panorama petrolero sombrío, que, eventualmente, podría ser modificado en el corto plazo por una superación repentina de la incapaci-

dad actual de los miembros del cartel de unificarse en torno de un plan flexible de estabilización de producción y de precios.

Al respecto, Hernández Grisanti hizo un reciente llamado a la calma, pues cree que la OPEP puede manejar la situación sin mayores traumas. Señaló al respecto:

"No creo que haya justificación para alarmarse por la baja del dólar en el barril, que se haya mantenido por dos semanas. Si habría razón para alarmarse si la baja se mantiene por un período mucho más largo y si la OPEP no activara en tales circunstancias sus instrumentos de intervención para tomar las medidas y poner en marcha los mecanismos para corregir esa eventual situación."⁷⁵

Lo cierto es que el precio de 15 dólares por barril del crudo venezolano promedio se mantuvo durante más de un mes e incluso bajó hasta los 14,5 dólares por barril, de acuerdo con informaciones de prensa de fines de marzo. Esto ocurre durante el invierno de los países industrializados consumidores, cuando normalmente la demanda de crudo se incrementa y se recuperan los precios. Si bien es cierto que esta misma situación se registró a principios de 1987, también es cierto que fue inmediatamente superada por la rápida intervención del Comité de Seguimiento de la OPEP, que evaluó el mercado y dio las recomendaciones correspondientes, que fueron básicamente cumplidas por los miembros del cartel, una vez restablecida la disciplina. La situación actual es distinta. Se observa un comportamiento pasivo del famoso Comité de la OPEP, determinado por la decisión de Arabia Saudita de no tomar medidas para elevar los precios del crudo por encima de los 15 dólares por barril.⁷⁶

Las acciones de la OPEP reflejan gran lentitud ante un mercado petrolero muy cambiante. De acuerdo con informaciones suministradas por el Ministro de Petróleo de Venezuela, lo que se plantea en el primer cuatrimestre de 1988 es que una firma holandesa especializada realice una auditoría simultánea de los volúmenes de producción y exportación de crudo de los países miembros de la OPEP, para luego, en el mes de junio de 1988, en la Conferencia Ordinaria de la OPEP, conocidas las cifras reales de producción y exportación de cada país, tomar las decisiones del caso. Además del evidente desfase, lo cierto es que las decisiones a tomar en junio no podrán obligar en ningún caso a reducir compulsivamente a aquellos países miembros que se hayan extralimitado en su cuota de producción, ya que los mecanismos de funcionamiento de la OPEP no contemplan sanciones de tipo coactivo, salvo la medida extrema de expulsión del cartel, hecho que nunca ocurrió en los 26 años de existencia de esta organización.

Llevados por la experiencia, y en condiciones *ceteris paribus*, pensamos que los precios seguirán descendiendo en el primer semestre de 1988, que todos los países de la OPEP se extralimitarán en sus respectivas cuotas de producción, y que en junio se fijará, eventualmente, un nuevo techo de producción y se estabilizarán los precios en el nivel que hayan alcanzado para esa fecha. Luego iniciarán un nuevo período de recuperación que, probablemente, se hará efectivo a fines de 1988 y comienzos de 1989, cuando la demanda mundial de crudo se incrementa por la estación de invierno.

3.2 Pronóstico de los ingresos petroleros de Venezuela: 1988-89

Este panorama petrolero internacional desecha de plano toda apreciación optimista de los ingresos petroleros venezolanos en el bienio 1988-1989. Cualquier escenario, para guardar relación con el comportamiento del mercado petrolero de los últimos dos años, deberá recoger la tendencia hacia la baja de los precios del petróleo. Desde nuestro punto de vista, el problema a despejar es si el mercado petrolero adoptará el comportamiento registrado entre 1982-1985, cuando los precios del petróleo presentaron una caída gradual y persistente en el orden de 1 y 2 dólares por barril anualmente, o si, por el contrario, los precios del petróleo se comportarán a la manera de 1986-87, cuando se registró un descenso abrupto superior a los 10 dólares por barril en el primer año, para luego recuperarse frágil y lentamente en el segundo año.

A partir de estas consideraciones desarrollamos dos escenarios probables del comportamiento de los precios, con el objeto de cuantificar los ingresos externos petroleros de Venezuela. En el primer escenario se contempla un descenso gradual del precio del crudo promedio venezolano del orden de los 2 dólares por barril en el primer semestre de 1988, con una leve recuperación de 0,5 dólares por barril hacia el tercer trimestre del año. Por efectos de "sustitución", los valores de exportaciones petroleras del país se ven parcialmente compensadas por un incremento en el volumen de ventas, pasando de 1,5 millones de barriles diarios (cantidad exportada en 1987) a 1,58 millones como promedio en el año 1988, tal como ocurrió en 1987. Además, estimamos que el precio promedio del petróleo exportado variará de 16,5 a 14,5 dólares por barril. Para 1989, una vez restablecida la disciplina en el interior de la OPEP, Venezuela quedaría virtualmente con una cuota de exportación de 1,58 millones de barriles diarios y un precio promedio de venta de 15 ó 16 dólares por barril a lo largo del año. El segundo escenario contempla una caída abrupta de precio en el primer semestre, del orden de los 5 dólares por barril, y un aumento del volumen de venta del 12%, tal como se registró en 1986. De modo que se exportará un volumen promedio de 1,68 a un precio promedio de 12 dólares por barril, cifras similares a las de 1986. En este segundo escenario, una vez restablecida la disciplina en la OPEP, Venezuela exportará en 1989 una cuota de 1,6 millones de barriles a un precio promedio de crudos y productos refinados de 15 dólares por barril.

3.3 Posibilidades de resolver los principales desequilibrios macroeconómicos

Durante los próximos dos años la economía venezolana estará sometida a fuertes restricciones externas, no sólo por el adverso panorama petrolero internacional sino, además, por las grandes dificultades de acceder a nuevos préstamos externos y por las limitaciones que la misma coyuntura electoral de 1988 impone a la adopción de políticas económicas de ajuste. El presente año no será exactamente el momento políticamente propicio para

Cuadro A
Quantificación de los ingresos petroleros: 1988-89

	Escenario 1			Escenario 2		
	Caída gradual del precio e incremento del volumen exportado			Caída gradual del precio e incremento del volumen exportado		
	1987	1988	1989	Variación % 88/89	1988	Variación % 88/87 89/88
Ingresos petroleros (millones de U\$S)	9,154	8,362	8,650	-8,7	7,358	-19,6 19,1
Volumen exportado (miles de barriles diarios)	1,580	1,580	3,9	—	2,680	10,5 -4,8
Precio promedio (dólares por barril)	16,5	14,5	15,0	-12,1	12,0	15,0 -27,2 25,0

Fuente: Estimaciones propias.

Cuadro B
Balanza de pagos en Venezuela: 1987-89
(millones de dólares)

	Proyecciones		
	1987*	Escenario 1 1988	Escenario 2 1989
Exportaciones Totales (Fob)	10,104	9,712	10,050
Petroleras	8,104	8,362	8,650
No petroleras	1,335	1,350	1,400
Importaciones Totales (Fob)	8,172	8,523	8,890
Balanza Comercial	2,267	649	1,160
Balanza de Servicios	-2,238	-2,250	-2,260
Transferencias Unilaterales	-93	-90	-90
Balanza en Cuenta Corriente	-71	-1,691	-1,190
Balanza de Capital	-1,095	-1,200	-1,100
Saldo en Transacciones Corrientes y de Capital	-1,166	-2,891	-2,290
Reservas Internacionales	9,257	6,366	4,076
		5,902	3,722

* Cifras preliminares suministradas por el Presidente del Banco Central de Venezuela, en el mensaje de fin de año 1987.

tomar decisiones de trascendencia en el plano económico, y así lo perciben los diferentes actores sociopolíticos.

En estas condiciones, lo relevante del análisis consiste en discutir las posibilidades reales que tiene la actual administración para desenvolverse en un contexto macroeconómico caracterizado por tres grandes desequilibrios: el de la balanza de pagos, el de la gestión fiscal y el desequilibrio entre oferta y demanda de fondos prestables.

3.3.1 Posibilidades de manejar el déficit interno: El mejor escenario de ingresos externos para 1988 da como resultado un déficit de balanza de pagos de aproximadamente 2.891 millones de dólares, situándose en el nivel de reservas internacionales en 6.366 millones de dólares, equivalente a diez meses de importaciones. Este cuadro supone una leve recuperación de las exportaciones no petroleras y un incremento del 4% de las importaciones de bienes, recogiendo la tendencia de los dos últimos años. Así, la balanza comercial registra un superávit de 649 millones, insuficiente para cubrir el crónico déficit de las transacciones de servicios factoriales y no factoriales por el orden de 2.250 millones de dólares, determinando un déficit de transacciones corrientes por un monto de aproximadamente 1.691 millones de dólares. La balanza de capital no monetario presentará un déficit de 1.200 millones de dólares, suponiendo que se cumplan estrictamente las condiciones de pago de la deuda externa pública y privada contempladas en los últimos acuerdos de refinanciamiento (firmados a mediados de 1987), y que se obtienen ingresos de capital por un valor de 1.300 millones de dólares (colocación de bonos por 400 millones, inversiones extranjeras por 100, venta de oro por 80, préstamos del Fondo de Inversiones de Venezuela, FIV, a empresas filiales por 230 millones y nuevos préstamos del BID, Banco Mundial y Eximbank de USA y Japón, por 500 millones de dólares).⁷⁷

Este desequilibrio de las cuentas externas del país plantea la inminencia de una nueva devaluación del signo monetario, puesto que si el exceso de demanda de divisas se cubriera con el ahorro externo acumulado en años anteriores, el nivel de reservas internacionales alcanzaría un monto particularmente peligroso para una economía cuyo ingreso de divisas depende en más de un 90% de las exportaciones petroleras, variable muy inestable actualmente. Por otra parte, el acuerdo de refinanciamiento de la deuda externa con los bancos acreedores contempla un nivel de reservas operativas (divisas) de por lo menos 2.000 millones de dólares, condición que se violentaría con estos resultados.

El manejo del déficit externo por parte del gobierno venezolano no contempla una nueva devaluación en 1988, debido al elevado costo político de la medida en un período electoral. En ello han sido muy enfáticos los miembros del Ejecutivo:

"Mientras Jaime Lusinchi sea Presidente de la República no habrá poder humano que lo lleve a realizar una modificación del cambio de 14,50 por dólar establecido."⁷⁸

La defensa del tipo de cambio oficial ya sobrevaluado (Bs. 14,50 por dólar) obligó a restringir las cantidades de divisas suministradas al sector

importador privado. El presupuesto de divisas para la importación aprobado para 1988 es del orden de los 7.332 millones de dólares. Esta cifra representa el 20,2% de los 36.000 millones de dólares solicitados por los importadores privados originalmente (26.000 millones para traer materias primas, insumos y repuestos y 10.000 millones para bienes de capital).⁷⁹

El sector empresarial, obviamente, estuvo en desacuerdo con la medida. Tanto el sector industrial como el comercial operan dentro de una gran incertidumbre en relación con el presupuesto de medios de pago externos disponibles para sus transacciones.⁸⁰ Las solicitudes originales de divisas se situaron en montos exageradamente elevados, dada la convicción de los empresarios de una inminente devaluación. Estas expectativas devaluacionistas se generalizarán durante 1988 y se convertirán en una de las variables de más difícil control por parte del gobierno. Por ahora, las autoridades económicas hacen esfuerzos inmensos por recortar las importaciones privadas, mientras que el sector empresarial trata de acceder a la mayor cantidad posible para acumular inventarios de insumos y bienes de capital importados. Según el sector privado el gobierno:

"Ha apelado a otorgamientos absolutamente desfasados de las necesidades individuales y sectoriales, para concluir en la situación de sorpresas que igual castiga a empresarios como a la economía en su globalidad, ya que no es una disminución global y justa, la cual todos hubiéramos aceptado, sino un ajuste discrecional de aumentos y disminuciones de divisas que desconoció los planteamientos del sector privado e ignoró el presupuesto acordado."⁸¹

A esta situación crítica se unen las declaraciones hechas por el Presidente de la CTV, Juan José Delpino, denunciando el cobro de comisiones por parte de algunos funcionarios del Ministerio de Hacienda en el otorgamiento de las divisas.

Toda esta situación ha llevado a FEDECAMARAS a emplazar al gobierno para que defina una política económica global que defina, entre otras cosas, las prioridades en el otorgamiento de divisas para las importaciones y que establezca una clara política de exportaciones y de producción en forma integral, considerando que muchas de las decisiones en esta materia no pueden postergarse por fines de tipo electoral.

La lucha por las divisas es actualmente uno de los elementos más críticos de la confrontación gobierno-empresarios. De su resultado final dependerán variables claves como la oferta de bienes, el nivel de precios, la cotización del dólar en el mercado libre, el crecimiento del PBI, etcétera.

La decisión gubernamental de no devaluar en 1988 tiene como propósito fundamental desacelerar la tasa de crecimiento de los precios registrada en 1987, después de la maxidevaluación de diciembre de 1986. Sin embargo, el desequilibrio del mercado cambiario oficial conducirá eventualmente a otros desequilibrios de difícil manejo en una coyuntura electoral. Los empresarios anticipan que, de hacerse efectiva la reducción de la disponibilidad de divisas (al nivel anunciado por el Ministro de Hacienda por un monto de US\$ 7.332 millones), se presentarán serios problemas de abastecimiento de bienes y contracción del crecimiento económico.

El recorte de divisas destinadas a las importaciones generará sin dudas problemas de suministro de insumos y materias primas para el aparato productivo. Por otra parte, se producirá un incremento de la demanda de dólares en el mercado libre, ampliándose aun más la brecha actualmente existente entre el tipo de cambio oficial controlado (Bs. 14,50 por dólar) y el tipo de cambio del mercado libre (Bs. 30 por dólar), y se estimularán las expectativas devaluacionistas; asimismo, la cobertura en el mercado libre de divisas de flujos de importaciones "teóricamente" preferenciales añadirán presiones inflacionarias a la economía, que serán mayores, según sea la magnitud del desequilibrio entre la oferta y la demanda de bienes, así como de las expectativas inflacionarias de los agentes económicos. En síntesis, el hecho de posponer la medida de devaluación hasta después de las elecciones (diciembre de 1988) repercutirá negativamente sobre la reactivación económica registrada entre 1986-1987, sobre las tasas de ocupación de la fuerza de trabajo y sobre la tasa de inversión del sector privado. Al mismo tiempo, persistirán tasas de inflación por encima del 15%, como anticipa el gobierno (presumimos que en el orden del 20 y 25 por ciento) y la caída del salario real, por quinto año consecutivo.

Ante este panorama recesivo e inflacionario el sector laboral, representado por la CTV, ha formulado que:

"Cualquier paquete de medidas que haga frente a la crisis en el corto plazo debe partir del objetivo mínimo de frenar la distribución regresiva del ingreso, la inflación y los precios, como una manera de no permitir que el nivel de vida de los trabajadores y la población en general continúe en descenso."⁸²

La CTV está demandando un conjunto de políticas orientadas a defender el salario real que contemplan:

- El control estricto de los precios de los artículos que conforman la dieta básica de la población dentro de una política global de precios que cubra todo el proceso de producción, distribución y comercialización, estableciendo márgenes adecuados de ganancia.

- Un mayor control del gobierno sobre la especulación desarrollada por las roscas de intermediarios, monopolios, oligopolios y distribuidores.

- El establecimiento de una política de subsidios encaminada directamente al consumidor y dirigida a los productos de la dieta básica.

Adicionalmente, la CTV planteó que la actual situación económica hace impostergable la necesidad de implementar una paridad cambiaria acompañada de un estricto control de cambios.⁸³

El sector empresarial coincide con el sector laboral en lo que respecta a la unificación cambiaria, no así en lo referente al estricto control de cambios. En tal sentido manifestó la necesidad de aplicar una política cambiaria que "elimine las graves distorsiones introducidas por el actual sistema de cambios múltiples", a fin de que la devaluación monetaria sirva como mecanismo para mejorar en lo interno los niveles de producción y en lo externo las condiciones competitivas, rechazando categóricamente el uso de este mecanismo como "fuente de cobertura de los déficits fiscales".⁸⁴

Una medida como la unificación cambiaria implicaría por cierto un nuevo

reajuste de costos, precios e ingresos, por lo que, a diferencia del sector empresarial, la CTV manifestó adicionalmente que, de implementarse esta política, estará "alerta para que no se perjudique a la clase trabajadora exigiendo de inmediato un nuevo aumento de sueldos y salarios".⁸⁵

No obstante las coincidencias de los dos principales agentes sociopolíticos sobre la necesidad de establecer la unificación cambiaria, los intereses electorales imponen al gobierno postergar la medida, convirtiéndose en uno de los problemas de más urgente atención para la nueva administración, que asumirá el poder en marzo de 1989.

3.3.2 Posibilidades de manejar el déficit fiscal: La caída de los ingresos petroleros externos durante 1988 provocará por tercer año consecutivo un déficit financiero del sector público, consolidado en un monto superior al de 1987. Dicho pronóstico parte de la premisa de que el presupuesto de gastos no se ajustará al nivel de la reducción de los ingresos públicos, tal como se desprende de las declaraciones oficiales. Sin embargo, a diferencia de los dos años anteriores, en el presente la concurrencia del desequilibrio fiscal ejercerá un débil efecto sobre el crecimiento económico y mucha presión sobre la tasa de cambio de los precios internos y la balanza de pagos. Esta conclusión se desprende del análisis de la estructura del gasto público y de los mecanismos de financiamiento que se han contemplado para cubrir la brecha fiscal.

La política de ingresos adoptada por el sector público para hacer frente a los desequilibrios corrientes de 1986-1987 dan cuenta de lo vulnerable que es la estructura de los ingresos fiscales. Asimismo, la recurrencia a los impuestos indirectos como opción compensadora de las oscilaciones de los ingresos ordinarios define un contenido regresivo de la gestión fiscal. En efecto, la contribución de los impuestos directos de las actividades no petroleras en la cobertura del gasto público es sumamente escasa, pues no supera el 14%, y no ha sufrido modificaciones ni se contemplan cambios en 1988. Por su parte, la recaudación de ingresos a través de los mecanismos impositivos indirectos registró incrementos sustanciales hasta representar, en 1987, más de un tercio de los ingresos ordinarios, dentro de los cuales las utilidades cambiarias representan más del 60% y más de una quinta parte de los ingresos.

La excesiva dependencia de los ingresos del fisco en relación con las utilidades cambiarias recoge los propósitos fiscalistas que tuvieron las recientes decisiones oficiales en el plano cambiario, al tiempo que rigidiza cualquier decisión futura de unificación cambiaria. Si llegasen a desaparecer los diferenciales de compra y venta de divisas en moneda nacional que benefician al gobierno central se generarían severos problemas fiscales. El problema en cuestión es que el gobierno tiene estipulado alrededor de unos 600 millones de dólares al tipo de cambio de Bs. 7,50 por dólar para importar alimentos, medicinas, insumos básicos del sector agrícola y materias primas destinadas a la producción de alimentos, textiles, calzados, medicinas, papel y cartón. Asimismo, mantiene dólares preferenciales (a un tipo de cambio promedio de 12 Bs. por dólar) para la cobertura de la deuda externa priva-

da, estimada en 6.000 millones de dólares. Como los dólares de todas las exportaciones (petroleras y no petroleras) los adquiere el Banco Central a la tasa de Bs. 14,50 por dólar, por los dos conceptos anteriores, la autoridad monetaria (y en consecuencia el fisco), incurrirá en pérdidas cambiarias aproximadas de Bs. 7.200 millones en 1988, suponiendo un servicio de la deuda externa privada de 1.200 millones de dólares en este año. No obstante, las pérdidas podrían desaparecer, e incluso obtener ganancias, según la cantidad de dólares que venda el BCV en el mercado libre. Si se estima una venta similar a la registrada en 1987 (aproximadamente 700 millones de dólares) y un diferencial de alrededor de 16 bolívares por dólar⁸⁶, se alcanzarían ingresos de aproximadamente 14.350 millones de bolívares, suficientes para encarar las pérdidas originalmente estimadas. Sin embargo, durante 1988 el fisco nacional no contará con las utilidades cambiarias registradas en el bienio 1986-1987; a lo sumo se producirán ingresos de unos 10.000 millones de bolívares por este concepto, suponiendo una cotización del dólar en el mercado libre de Bs. 35 por dólar. Estas consideraciones, entre otras, explican la oposición del gobierno a otorgar el dólar del mercado libre para las exportaciones no tradicionales, tal como reclama el sector empresarial privado. Si tal hecho ocurriera, sólo por efectos cambiarios, se produciría una brecha fiscal de unos 28.000 millones de bolívares, suponiendo que estas exportaciones se sitúen en 1.350 millones de dólares en 1988, y que todos los exportadores no petroleros recurran al mercado libre.

Como desde el punto de vista oficial no está planteada una nueva devaluación durante el presente año, ni cambios mayores en la tasa de cambio de las exportaciones no tradicionales, debe descartarse el expediente cambiario como fuente para atender los huecos fiscales que se registrarán en 1988, estimados conservadoramente en unos 30.000 millones de bolívares (4% del PIB). Desde el punto de vista de los ingresos ordinarios, las opciones básicamente son dos: una reforma tributaria, aumentando la tasa de impuesto sobre la renta o mejorando los mecanismos de recaudación⁸⁷, o una nueva recurrencia a los impuestos indirectos (recaudación de aduanas, impuestos sobre cigarrillos, licores, fósforos y gasolina, entre los más importantes). La primera fuente ya ha sido descartada de plano por el gobierno en este año electoral, aunque en el futuro inmediato tendrán que tomarse medidas en este ámbito; en cambio, ya se procedió en el primer trimestre del año a aumentar cigarrillos, licores, fósforos, y todavía no se tomaron decisiones sobre la gasolina, algunas tarifas de servicios públicos y precios de bienes suministrados por empresas públicas.

La oposición de la CTV a esta fórmula oficial de cubrir el déficit es muy clara:

"La política fiscal, como instrumento dinamizador de la política económica, debe ser objeto en el corto plazo de una profunda redefinición, de tal manera que se produzca un cambio sustancial en la forma utilizada por el Estado para recabar sus ingresos, así como en el esquema aplicado al gasto público. Ello exige una reforma a fondo del sistema tributario en donde se contemple, además del impuesto sobre la renta, el impuesto al patrimonio, al capital y al gasto suntu-

Cuadro C
Gestión del Gobierno Central
(millones de bolívares)

	1985	1986	1987*
Total Ingresos	118.040	115.925	171.435
Ordinarios	107.400	100.967	146.114
— Actividad petrolera	62.071	42.873	
— Actividad no petrolera	45.329	58.094	
Impuestos directos	12.796	14.703	
Impuestos indirectos	27.845	37.273	
— Otros	4.688	6.118	
Extraordinarios	10.640	14.958	25.321
— Deuda interna	10.093	14.303	
— deuda externa		21	
— Otros	547	634	
Total Gastos	110.545	117.667	174.301
Gastos corrientes**	61.768	59.529	
Gastos de inversión	24.380	31.112	
Servicio de la deuda ***	22.902	25.917	51.321
— Intereses	11.982	12.695	32.090
— Amortización	10.920	13.222	19.231
Déficit o superávit fiscal	7.495	-1.742	-2.866
Algunas Relaciones:			
Superávit o déficit del sector público consolidado como porcentaje del PIB	4,5%	-1,3%	-1,4%
Utilidades cambiarias como porcentaje de los ingresos ordinarios			
	16,2%	22,3%	

* Las cifras desagregadas de la gestión fiscal hasta la fecha de elaboración de este trabajo no habían sido publicadas.

** Incluye utilidades cambiarias.

*** No incluye los pagos de intereses de la deuda pública.

Fuente: Banco Central de Venezuela y cálculos propios.

rio, aplicando una mayor justicia en la distribución de la presión tributaria, en el sentido que los sectores con mayores recursos contribuyan en mayor proporción con el Estado, por medio del tributo a la satisfacción de las necesidades colectivas."⁸⁸

En cualquier caso, la variación de los impuestos indirectos no proporcionará recursos de magnitud apreciable en comparación con el tamaño del déficit. Será necesario recurrir a la fuente de ingresos extraordinarios, particularmente al crédito interno, tomando en consideración la grandes dificultades del endeudamiento externo. En este sentido se abrieron nuevas posibilidades con la reforma de la Ley del Banco Central, que permite un financiamiento del Gobierno Central equivalente al 40% de los ingresos ordinarios promedio de los últimos cinco años, aunque no disponible en un único ejercicio fiscal, ni totalmente sometido a la discrecionalidad del gobierno. Igualmente, la reforma de la Ley de Bancos y otros institutos de créditos amplió la capacidad global de endeudamiento del sector público en el sistema bancario privado.

Si bien el déficit fiscal previsible para 1988 es perfectamente manejable, deberá confrontarse con los objetivos de balanza de pagos y tasa de inflación declarados. En relación con los objetivos de la política fiscal, el Ministro de Planificación, Dr. Modesto Freitas, expuso recientemente:

"El objetivo general en 1988 será limitar el déficit del sector público consolidado a un nivel consistente con un crecimiento económico no inflacionario, con un nivel adecuado de reservas internacionales y de crédito al sector privado. La estrategia para lograr tal objetivo estará centrada en las siguientes medidas: controlar el nivel del gasto público corriente y el monto neto de los subsidios, controlar los programas de inversión pública jerarquizando inversiones que fortalezcan industrias de exportación y las de sustitución de importaciones, continuar el proceso de reorganización y redimensionamiento de las empresas públicas con el objeto de reducir gastos e incrementar su eficiencia productiva, continuar la ejecución del programa de privatización de empresas públicas, y ajustar las tasas impositivas aplicables a cigarrillos, licores y fósforos."⁸⁹

Las proyecciones oficiales estiman como un crecimiento económico no inflacionario a una variación real del PBI de un 4% y una variación de precios de un 15%. Dudamos mucho que con un nivel de gasto público real similar al de 1986 (35% del PBI), cuya quinta parte se destina al servicio de la deuda externa, y recurriendo a fuentes de financiamiento del déficit que reducen el ingreso personal disponible de los consumidores (impuestos indirectos) con mayor propensión al gasto, se pueda alcanzar la meta de un crecimiento económico del 4%.⁹⁰ Adicionalmente, pensamos que parte del déficit tendrá que cubrirse con créditos del sistema bancario interno, lo cual provocará una disputa entre el sector privado no financiero y el sector público por fondos prestables escasos, hecho que agravará el desequilibrio ya existente en el mercado financiero. En este contexto, el gasto público desplazará consumo e inversión privados, neutralizándose el efecto multiplicador o expansivo de la gestión fiscal. En relación con la tasa de inflación de 1988 (considerados ya

los factores provenientes del desequilibrio cambiario, del mercado de bienes y de las expectativas), deben tomarse muy en cuenta el signo de la política monetaria y la solución del desequilibrio existente entre la demanda y la oferta de fondos prestables, así como el resultado de las eventuales exigencias laborales por aumentos salariales.

3.3.3 Posibilidades de manejar el desequilibrio del mercado financiero:

El mercado financiero venezolano operó bajo un fuerte desequilibrio en 1987 y así se mantiene en la actualidad. El período corriente pasado se inició con expectativas inflacionarias que situaban la tasa de cambio de los precios en el orden del 30%, pero se mantuvieron las tasas de interés nominal pasivas entre el 9% y el 10%, y las activas promedio en un 13%. Ello indicaba en términos reales una tasa de interés exageradamente negativa, que castigaba al ahorrista en moneda nacional y estimulaba la demanda de créditos bancarios. Los efectos de la decisión oficial de no ajustar las tasas de interés nominal a los niveles inflacionarios esperados se hicieron sentir fuertemente en la cotización alista del dólar en el mercado libre, al ser éste el patrón de referencia más importante de los rendimientos de los activos financieros que ofrecía el mercado venezolano. La cotización del dólar varió de 21 y 23 bolívares (que fue el tipo de cambio promedio prevaleciente durante 1986) hasta los 35 bolívares hacia el mes de septiembre de 1987. Con dichas oscilaciones, los agentes económicos se formaron expectativas devaluacionistas que exacerbaban la demanda de dólares, aun cuando las cuentas externas del país registraban mejoras ostensibles en comparación con 1986. Resultaba claro que el comportamiento del mercado libre no respondía a la realidad de la balanza de pagos, sino a las expectativas creadas sobre el tipo de cambio libre futuro y al mal "negocio" que significaba ahorrar en moneda nacional. Sobre este aspecto, el Presidente del Banco Central, Dr. Hernán Anzola, señalaba muy preocupado:

"Todo análisis técnico objetivamente realizado evidencia que el tipo de cambio a que se ha llegado en los últimos meses en el mercado libre, no es representativo en ningún caso de la paridad de nuestro signo, y por lo tanto, quienes adquieren divisas a estos precios (con el ánimo de alimentar ganancias por posibles incrementos en el precio de la divisa) se exponen a pérdidas significativas una vez que este tipo de cambio regrese a niveles razonables (...) el tipo de cambio del dólar del mercado libre se explica solamente por razones especulativas (...) ¿Por cuáles razones debería estar ahora en 35 bolívares, cuando el petróleo está por encima de los 16,50 al tiempo que estamos en vísperas de la estación fría cuando normalmente se fortalecen los precios y se incrementan los volúmenes de exportación y un conjunto de factores adicionales mejoran las expectativas de las reservas internacionales y la balanza de pagos del país."⁹¹

La recomendación técnica de las autoridades monetarias ante esta situación fue solicitar al Gobierno (en tanto decide por mayoría de votos el Directorio del instituto emisor) un ajuste de las tasas de interés en función de desestimular la demanda de crédito y aumentar el ahorro interno. El gobierno

—por razones extrafinancieras y económicas— negó de plano la medida, con lo que permaneció el desequilibrio. No obstante, el Banco Central centró sus esfuerzos en controlar más estrictamente la oferta monetaria, recortando los redescuentos y anticipos al sistema bancario e innovando en los instrumentos de control. Así, a mediados de año, el Instituto emisor creó una Mesa de Dinero con el propósito de captar los fondos de reservas excedentarias de los bancos y disminuir la capacidad de crédito de la economía. En la práctica se creó un mercado paralelo dirigido paradójicamente por el Banco Central, que llegó a ofrecer tasas de interés del orden del 30% y 35% para las colocaciones de veinticuatro y cuarenta y ocho horas de las reservas bancarias. Sin duda, la astringencia monetaria permitió controlar la tendencia alcista del precio de la divisa en el mercado libre, pero no corrigió el desequilibrio del mercado financiero. Este persiste con sus efectos adversos sobre la actividad económica real: no se pueden realizar inversiones rentables a la tasa de interés de equilibrio, los compradores de vivienda no encuentran financiamiento, y en general, las transacciones económicas tienen que comprimirse por la escasez de dinero y de crédito.

Las perspectivas de crecimiento económico en el presente año van a depender en gran medida del signo de la política monetaria y, por lo tanto, de la corrección del desequilibrio entre la oferta y la demanda de fondos prestables. Considerando que la economía presentará un déficit en su sector externo, la política monetaria deberá priorizar entre impedir la salida de capital (ahorro interno), o suministrar la liquidez adecuada para atender el crecimiento del producto real y la variación de los precios esperados. Lo primero aconseja una tasa de interés real competitiva con las existentes en el mercado financiero internacional, y lo segundo amerita una flexibilización del signo astringente de la actual política monetaria. En este sentido, el presidente del principal banco comercial privado del país (Banco Provincial), recientemente declaró:

"Ha llegado el momento para que el Banco Central de Venezuela baje un poco las tasas de interés que paga en su mesa de dinero, actualmente de 19% en sus operaciones *overnight*, es decir, de un plazo de dos a tres días (...). Los bancos requieren suficiente liquidez para atender la demanda de créditos de sus clientes, ya que sólo se están atendiendo las solicitudes para préstamos agrícolas y de importaciones..."⁹²

Ante la decisión gubernamental de no aumentar las tasas de interés nominal, el Banco Central persistirá con sus operaciones en la mesa de dinero, en tanto que este mecanismo se ha convertido en uno de los principales instrumentos de preservación del valor del signo monetario. Así se amortiguan las presiones inflacionarias y el alza del tipo de cambio libre; en tanto la autoridad monetaria priorice estos propósitos persistirá la escasez de liquidez, el desequilibrio del mercado financiero y la presión contractiva que éste ejerce sobre el desenvolvimiento económico.

Este será otro ámbito de atención inmediata para el próximo gobierno. Deberá adoptarse una política económica integral que ataque en el corto plazo desajustes insostenibles más allá de marzo de 1989.

Notas

¹ La explicación teórica de este fenómeno se encuentra en el carácter rentístico de la economía venezolana, que impone serias limitaciones a la capacidad de absorción de la misma. Al respecto conviene exponer brevemente resultados de investigaciones realizadas por Bernard Mommer (Investigador del CENDES), y que el profesor M. Ignacio Purroy recoge de la manera siguiente:

"...En una economía petrolera como la venezolana una porción grande del ingreso no proviene de la remuneración de los factores (capital y trabajo) en un proceso productivo, sino que proviene de una renta de origen externo: la renta petrolera. Deduciendo la parte que puede considerarse legítimamente como remuneración de los factores de producción, el resto de los ingresos petroleros tienen un mero carácter de renta, son 'transferencias unilaterales' sin contrapartida productiva. Por este motivo, el equilibrio más o menos natural en las economías capitalistas entre oferta y demanda, o dicho en otros términos, entre capacidad de producción y capacidad de consumo, se ve roto irremediablemente en una economía rentista. Lo natural en este caso es el desequilibrio entre oferta y demanda, porque al circuito productivo normal de oferta y demanda se le superpone el circuito del ingreso rentístico, que nada tiene que ver con la actividad económica ni con las relaciones salariales internas (...). La renta petrolera le permite al país producir mucho más de lo que su población está en condiciones de consumir. Hay un desequilibrio básico permanente entre oferta y demanda, o lo que significa lo mismo, entre inversión y consumo." (Véase Revista *SIC*, núm. 476, junio de 1985).

² Hasta ese momento, la participación del Estado en el proceso productivo se había canalizado a través de la creación y ampliación de las industrias básicas en áreas como la petroquímica y la siderúrgica, con el fin de completar la dinámica sustitutiva a través del suministro, en el nivel interno, de insumos industriales.

³ Se estableció por resolución gubernamental que toda contracción de deudas a corto plazo por parte de los entes públicos descentralizados debía ser previamente autorizada por el Consejo de Ministros.

⁴ Sobre este aspecto nos detendremos en el segundo capítulo.

⁵ En declaraciones del Presidente del BCV ante la prensa, se indica que "en la semana comprendida entre el 17 y el 24 de diciembre de 1982 salieron del país 117 millones de dólares, 30% más que la semana pasada". *El Nacional*, 4 de enero de 1983, pág. D-1.

⁶ "En el mes de diciembre se adoptó lo que constituyó la medida de mayor significación en materia de política cambiaria, como fue la puesta en vigencia del Convenio Cambiario N°1 (de fecha 8-12-86). En este Convenio se establece que la totalidad de las transacciones comerciales y financieras deberán efectuarse a través del mercado controlado de divisas al tipo de cambio de Bs. 14,50 por dólar, exceptuando las operaciones cambiarias de las industrias petroleras y del hierro (medida que se derogó a mediados de 1987), las importaciones de bienes considerados esenciales y sus servicios, y las otras transacciones expresamente señaladas en el mencionado Convenio, para las cuales la tasa de cambio aplicables continúa siendo de Bs. 7,50 por dólar. De esta manera, el mercado libre de divisas quedó limitado a un reducido número de transacciones. Adicionalmente, se estableció que las divisas generadas por las exportaciones no tradicionales pasarían a ser vendidas al BCV al nuevo tipo de cambio de Bs. 14,50 por dólar. Esta última medida se adoptó en razón de que si bien la posibilidad de convertir las divisas en el mercado libre por parte de los exportadores constituía un estímulo importante para las exportaciones no tradicionales, no estaba induciendo la ejecución de nuevos proyectos de inversión para ampliar la capacidad de producción de bienes exportables visto el reconocido carácter incierto e impreciso de este incentivo. Sin embargo, para compensar el efecto que tal decisión representaría para los exportadores de productos no tradicionales, se adoptaron medidas de índole fiscal y comercial orientadas a procurar una adecuada tasa de rentabilidad para aquellas actividades productoras de bienes transables con reconocidas ventajas comparativas." (Informe Económico Anual, BCV, 1986, pág. 42).

7 Muy recientemente, el Ministro de Finanzas, Dr. Héctor Hurtado, sostuvo la necesidad de nuevas decisiones económicas para evitar una involución en el desarrollo económico, dado el nuevo contexto de ingresos petroleros. Exactamente dijo: "Esta política (reactivación económica) está siendo afectada por la caída de los precios del petróleo (en materia de ingresos de divisas) en el plano internacional. Esa caída puede llegar a constituirse en un freno al desarrollo (básicamente agrícola e industrial) en términos productivos, y hay que tomar medidas que impidan cualquier decrecimiento." *Diario El Nacional*, Caracas, 24 de febrero de 1988.

8 En el segundo semestre del año 1987 el signo de la política monetaria se tornó abiertamente contractiva. En vista del nivel de tasas de interés real apreciablemente negativa (-7%) y ante la negativa del Ejecutivo Nacional de autorizar incrementos en las tasas de interés nominal, el BCV creó una mesa de dinero con el fin de contraer la oferta de dinero, ofreciendo tasas de interés del orden del 30% para las reservas excedentarias del sistema bancario. El resultado fue una contracción muy fuerte de la oferta de crédito con sus efectos adversos sobre la producción, las presiones inflacionarias y sobre el alza del tipo de cambio en el mercado libre de divisas.

9 Para un análisis más detallado de todo el proceso. Véase Hernández, José Julián, "El caso de la política de liberación de precios 1979-1980. Un análisis sociopolítico". CENDES-Area Sociopolítica, 1986, 88 págs. Trabajo mimeografiado.

10 Campíns, Luis, I Mensaje al Congreso de la República, 12 de marzo de 1980.

11 Banco Central de Venezuela, "La evolución de la inflación en Venezuela y sus perspectivas", marzo de 1980.

12 Federación de Cámaras de Comercio y de Producción.

13 FEDECAMARAS, "La economía nacional: situación y perspectivas". Informe entregado al Presidente Luis Herrera Campíns, febrero de 1979, pág. 11.

14 Idem, pág. 3.

15 "Propone Consecommercio: nueva concepción doctrinaria del movimiento empresarial", *El Nacional*, 27 de junio de 1980, D-8. Tomado de J. J. Hernández, ob. cit., pág. 24.

16 "La CTV se dirige al Gobierno Nacional", *El Nacional*, 7 de agosto de 1979, pág. D-9.

17 Comisión de Economistas de la CTV, "Documento Económico y Social", págs. 27 y 28.

18 El Presidente y el Subsecretario General son miembros activos del partido Acción Democrática (AD).

19 Una de las pocas críticas fue hecha por la Juventud Revolucionaria Copeyana, la cual señaló "que el hecho de que el Gabinete Económico no contemple un alza en el mínimo salarial (como contrapartida al elevado costo de la vida) pareciera demostrar una política aislada del contexto de una acción destinada a beneficiar a los sectores de menores recursos". *El Universal*, 19 de agosto de 1979, págs. 2-14.

20 Véase Gómez, L. y López, M., "Desarrollo y hegemonía en la sociedad venezolana: 1958-1985", págs. 78-80.

21 El anteproyecto de Ley General de Salarios fue publicado en varios diarios capitalinos (véase *El Universal*, 5-X-79, págs. 1-14; *Diario de Caracas*, 5-X-79, pág. 4.). Véase también, *Revista sobre relaciones industriales y laborales*, núm. 3, noviembre-diciembre de 1979, págs. 29-32.

22 La posición gubernamental no se diferenció de la sostenida por FEDECAMARAS al respecto; quienes resaltaron "la vía compulsiva, legal, escogida por el sector sindical, dejando de lado la vía normal de la contratación colectiva." Véase *El Universal*, 10 de octubre de 1979, pág. 1-1.

23 Declaraciones de Godofredo González. *El Nacional*, 14 de octubre de 1979, pág. D-1.

24 Declaraciones de Oswaldo Álvarez Paz. *El Universal*, 9 de octubre de 1979, pág. 1-14.

25 La Federación de Trabajadores Copeyanos entregaron al Presidente Herrera Campíns un documento fijando su posición ante la problemática laboral. En el mismo se hacen tres proposiciones básicas: "1) apoyo al aumento general de salarios, aunque no fue la vía de la Ley en la forma presentada originalmente al Congreso; 2) solicitud de una inmediata política de control de precios en los productos fundamentales; y 3) revisión y supervisión de las actividades de los empresarios productores y comerciantes para eliminar las ganancias desmedidas y la especulación". Véase *Revista sobre relaciones industriales y laborales*, UCAB, núm. 4, enero/mayo de 1980, págs. 50 y 51.

26 *El Universal*, 7 de noviembre de 1979, pág. 1-1. La CTV incorpora a la propuesta varias de las proposiciones hechas en el Proyecto presentado por Copei ante la Comisión de Asuntos Económicos y Sociales de la Cámara de Diputados.

27 Estas dos últimas modificaciones recogieron una propuesta hecha por el Movimiento al Socialismo, aun cuando se redujo el período de inamovilidad, sugerido por el MAS, de 180 a 90 días. Véase *Revista de relaciones industriales y laborales*, núm. 4, pág. 70.

28 Un análisis detallado de este proceso en Maingon, Thais, "Deuda privada externa: un análisis sociopolítico", CENDES, marzo de 1985, 81 págs. Trabajo mimeografiado.

29 Maingon, T., ob. cit., pág. 13.

30 El Presidente del BCV llega a declarar que: "La consagración de un subsidio de Bs. 4,30 por dólar en favor de los deudores privados, dizque para evitar la quiebra de muchas empresas, aparte de ser una falacia, de parte de quienes así lo alegan, demuestra una ignorancia supina de parte de las autoridades que lo aprobaron". Véase Díaz Bruzual, Leopoldo, *Crisis y recuperación*, Ed. Arte, Caracas, 1984, pág. 69. Tomado de Maingon, T., ob. cit., pág. 14.

31 *El Nacional*, 22 de marzo de 1983.

32 Declaraciones de Raúl López Pérez, Presidente de CONSECOMERCIO. *El Diario de Caracas*, 4 de marzo de 1983.

33 Maingon, T., ob. cit., pág. 30.

34 Oficina creada para el Registro, Control y Asignación de las Divisas Preferenciales.

35 Maingon, T., ob. cit., pág. 21.

36 *El Nacional*, 25 de mayo de 1983 y 16 de setiembre de 1983.

37 *El Nacional*, 2 de agosto de 1983.

38 Lusinchi, Jaime, *Un pacto para la democracia social*. Tomado de Gómez, L. y López, M., ob. cit., pág. 117.

39 Idem, pág. 118.

40 Estas medidas incluían: 1) el aumento de las nóminas de las empresas en un 10%, 2) la instalación de comedores industriales y 3) el pago de un bono de transpone por dos años de Bs. 100 mensual por trabajador con sueldo menor a Bs. 3.000 mensuales.

41 Declaraciones de Adán Celis, Presidente de FEDECAMARAS. *El Universal*, 26 de junio de 1984. Tomado de Maingon, T., ob. cit., pág. 53.

42 Ibidem.

43 Las medidas fueron implementadas por los decretos N° 178, N° 179 y N° 221 del 29 de junio de 1984.

44 Un análisis más detallado de todo el proceso en: López Maya, M., "El caso de la intervención del Banco de los Trabajadores de Venezuela: Un análisis sociopolítico", CENDES, Caracas, 1986. Trabajo mimeografiado.

45 Urriza, Manuel, "Ley de costos, precios y salarios", en *Revista de relaciones industriales y laborales*, núm. 14-15, UCAB, Caracas, pág. 107.

- 46 La CTV manifestó ciertos desacuerdos con los cambios introducidos, pero éstos presentaron variaciones según la línea política de los miembros ante el Organismo. Así, la corriente vinculada a Acción Democrática (la mayoría de la dirigencia ctevista señaló que si bien la Ley no alcanzaba el objetivo deseado, su aprobación constituía un paso de avance hacia una concertación más plena y paritaria; mientras que la corriente vinculada a Copei y el MEP criticó la reducción de la participación sindical en la Comisión y la pérdida de objetivos básicos como la compensación salarial y la fijación de precios razonables de bienes y servicios de consumo masivo) Véase, *El Nacional*, 14 de agosto de 1984, pág. D-6.
- 47 La CTV reclamó que los representantes gubernamentales, junto con el representante empresarial "llevan las proposiciones como decisiones casi 'tomadas' de antemano". *El Nacional*, 14 de agosto de 1984, pág. D-2.
- 48 "FEDECAMARAS se retiró de CONACOPRESA", *El Diario de Caracas*, 14 de noviembre de 1984, pág. 18.
- 49 Los titulares de prensa resumen parte del proceso: "Plazo de un mes al Presidente para que aumente el salario mínimo", *El Nacional*, 19 de enero de 1985; "Este gobierno no acepta presiones de ningún sector", *El Nacional*, 20 de enero de 1985; "La CTV no dio plazo al Presidente", *El Nacional*, 26 de enero de 1985; "Aprobados Bs. 1.500 como salario mínimo", *El Nacional*, 2 de febrero de 1985.
- 50 "Texto del decreto que fija el salario mínimo nacional obligatorio", *El Nacional*, 2 de febrero de 1985. Tomado de Lander, E. y Arconada, S., "La CTV ante la crisis", CLACSO-CENDES, Caracas, 1985, pág. 29. Trabajo mimeografiado.
- 51 Véase Lander, E. y Arconada, S., ob. cit., pág. 29.
- 52 Convenios Cambiarios núm. 1 y núm. 2, Gaceta Oficial Nº 32.926 del 24 de febrero de 1984. Véase *El Nacional*, 25 y 26 de febrero de 1984.
- 53 *El Nacional*, 18 de marzo de 1984.
- 54 *El Universal*, 19 de marzo de 1984.
- 55 Maingon, T., ob. cit., pág. 58.
- 56 *El Nacional*, 14 de agosto de 1984.
- 57 El gobierno nacional garantizó el suministro de divisas preferenciales para cancelar la deuda privada sobre la base de la legislación establecida, sin dar por ello garantía oficial de que su reconocimiento fuese obligatorio y total. *El Nacional*, 24 de setiembre de 1984. Tomado de Maingon, T., ob. cit., pág. 59. Véase también, *El Universal*, 29 de agosto de 1984, *El Nacional*, 14 de noviembre de 1984.
- 58 Venezuela había solicitado el diferimiento de los pagos de capital previstos para los años 1987, 1988 y parte de los correspondientes a 1989. Véase Banco Central de Venezuela, "Informe Económico 1986", págs. 42-43.
- 59 Declaraciones del Ministro del Interior, Octavio Lepage. *El Nacional*, 21 de julio de 1986, págs. 1-2.
- 60 Declaraciones del Ministro de Hacienda, Manuel Azpúrua. *El Diario de Caracas*, 19 de julio de 1986, pág. 4.
- 61 Declaraciones de Rafael M. Garmendia, Presidente de FEDECAMARAS. *El Universal*, 20 de julio de 1984, págs. 1-12.
- 62 BCV: "Informe Económico 1986", pág. 43.
- 63 *Ibidem*.
- 64 Quedaron sólo bajo dólar preferencial de Bs. 7,50 las importaciones de medicinas, alimentos, insumos básicos del sector agrícola y materias primas para la producción en el país de medicinas, alimentos, textiles, calzados, papel y cartón.
- 65 El gobierno cumplió así con una de las demandas realizadas por FEDECAMARAS,

- convocando a su dirigencia a una reunión conjunta el día anterior al anuncio de las nuevas medidas (5-XII-86) sin la participación del sector laboral.
- 66 La contratación colectiva sólo cubre el 35% de la población salarial. Además, la revisión de estos contratos colectivos se realiza en un período de tiempo cuando ya ha ocurrido el deterioro de los ingresos reales de los trabajadores. Véase Maza Zavala, D. F., "No se puede soslayar el reajuste salarial", *El Nacional*, 3 de abril de 1987, pág. D-9.
- 67 Esta Comisión estuvo conformada por los Ministros del Interior, de la Secretaría y Hacienda, por dos parlamentarios de AD y dos dirigentes de la organización sindical.
- 68 Según declaraciones del Presidente de la CTV "los porcentajes no están aún determinados por cuanto se sigue esperando la información oficial de los incrementos que autorizará el gobierno en los productos de primera necesidad". *El Nacional*, 13 de abril de 1987, pág. A-1.
- 69 Conformada por los Ministros de Trabajo, de Fomento, de Hacienda (E), de la Secretaría y los Directores de la Oficina Central de Presupuesto, de la Oficina Central de Personal y el Procurador General de la República.
- 70 Decreto núm. 1538. *El Nacional*, 30 de abril de 1987, págs. A-1 y D-1.
- 71 Véase declaraciones de César Gil, en *El Diario de Caracas*, 7 de mayo de 1987, pág. 6; y declaraciones de Juan José Delpino, Presidente de la CTV, *El Nacional*, 2 de mayo de 1987, pág. D-2.
- 72 Véase *El Nacional*, 13 y 16 de mayo de 1987, respectivamente.
- 73 *El Universal*, 10 de mayo de 1987, pág. 1-3.
- 74 La Corte Suprema de Justicia sentenció que el Bono Compensatorio formaba parte del salario en el mes de marzo de 1988.
- 75 *El Nacional*, 2 de marzo de 1988, pág. D-2.
- 76 Así fue recientemente denunciado por el Ministro de Petróleo de Argelia: "Los países del Golfo Pérsico en su política de debilitar económicamente a Irán, están al mismo tiempo afectando los intereses de todos los miembros de la OPEP". *El Nacional*, 24 de marzo de 1988.
- 77 Al respecto debe señalarse que el Gabinete Económico y el BCV, conscientes cada vez más de la magnitud previsible del déficit, diseñaron a fines de febrero de 1988 una estrategia para defender la posición de las reservas internacionales. La estrategia estima que se recibirán 80 millones de dólares por la venta de oro no monetario, 100 millones de dólares correspondientes a los bonos colocados a través del Morgan, y 381 millones por traspasos del FIV, derivados de operaciones de prepago y préstamos. Asimismo, se contempla recortar el presupuesto de divisas para importaciones privadas y asignar únicamente la mitad como cuota para el primer semestre, de manera que si el panorama empeora, se hagan nuevas correcciones para el segundo semestre. Al mismo tiempo, la estrategia contiene nuevas emisiones de bonos externos, por unos 500 millones de dólares en varios mercados y monedas. El sector oficial espera que ingrese un mayor flujo de inversiones extranjeras directas al entrar durante el año algunos créditos del BID, Banco Mundial y otros organismos financieros bilaterales y multilaterales. Véase *El Nacional*, 26 de febrero de 1988, pág. D-1.
- 78 Declaraciones de Carmelo Lauría, Ministro de la Secretaría de la Presidencia, en *El Nacional*, 16 de noviembre de 1987, pág. D-3.
- 79 *El Nacional*, 21 de febrero de 1988, pág. D-6.
- 80 Inicialmente se dijo que la cifra sería de 10.500 millones de dólares. En noviembre de 1987 se hablaba de 9.000 millones y a principios de 1988 de 8.000 millones aproximadamente. Véase *El Nacional*, 24 de febrero de 1988, pág. D-7.
- 81 Declaraciones del Presidente de CONSECOMERCIO, Romero Navas, en *El Nacional*, 27 de febrero de 1988, pág. D-7.

- 82 CTV, "Lineamientos estratégicos para enfrentar la crisis y para defender el salario real", pág. 11.
- 83 Idem., pág. 16.
- 84 CONSECOMERCIO, "Frente a un año electoral", en *El Nacional*, 23 de enero de 1988, pág. D-7. Véase también *El Nacional*, 24 de febrero 1988, pág. D-4.
- 85 CTV, ob. cit., pág. 17.
- 86 El cálculo se hace sobre la base de una cotización promedio del dólar en el mercado libre de Bs. 35.
- 87 Al respecto, uno de los economistas más respetados de Venezuela, el Dr. Maza Zavaia, sostiene que: "Sin duda el impuesto sobre la renta es todavía una fuente insuficiente de ingresos fiscales y en buena medida adolece de distorsiones en el sentido de que las mayores rentas o utilidades no son gravadas o lo son pero en baja proporción, mientras que las pequeñas rentas, y especialmente los ingresos del trabajador, reciben un peso tributario desproporcionado (...) Para el desarrollo de esta fuente fiscal conviene aumentar la eficiencia de la administración tributaria pues actualmente no existe una fiscalización oportuna de los contribuyentes que permita obtener la mayor recaudación del impuesto sin maltratar para nada al contribuyente (...) Sin tener que molestarlos innecesariamente, el ISLR podría proporcionar al fisco un ingreso adicional de 15 a 20 mil millones de bolívares sin aumentar la carga tributaria." Véase *El Nacional*, 17 de setiembre de 1987.
- 88 CTV, ob. cit., pág. 17.
- 89 *El Nacional*, 5 de abril de 1988.
- 90 Una misión de técnicos del FMI que hicieron una evaluación del desenvolvimiento económico y de las proyecciones oficiales para 1988, concluyó, en un informe que se "filtró" a la prensa, que las metas del gobierno en cuanto a inflación y balanza de pagos eran difíciles de alcanzar aun con los planes fiscales de posponer inversiones de poca prioridad y reducir desembolsos corrientes para subsidios, tal como se recoge en la estrategia fiscal del Ministro de Planificación. La misión le planteó a las autoridades económicas venezolanas que para ser consistente con los objetivos de balanza de pagos y reducir la inflación a alrededor del 15%, el déficit fiscal global tendría que reducirse a no más del 2% del PIB. Y que sino se lograra obtener nuevos créditos externos de por lo menos US\$ 2.000 millones en 1988, el nivel de reservas "adecuado" exigiría una gestión fiscal mucho más estricta. Véase *El Nacional*, 24 de marzo de 1988.
- 91 *El Nacional*, 8 de setiembre de 1987, pág. D-2.
- 92 *El Nacional*, 23 de marzo de 1988, pág. D-8.

Bibliografía

- Banco Central de Venezuela. "La evolución de la inflación en Venezuela y sus perspectivas", Caracas, marzo de 1980.
- CENDES-UCV. "Elementos para una estrategia de desarrollo económico y social de Venezuela". Informe presentado a la Comisión de Economía de la Cámara de Diputados, Caracas, setiembre de 1987.
- Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV). "Documento económico y social", presentado por la Comisión de Economistas de la CTV, Caracas, 1980.
- CTV, "Manifiesto de Porlamar". VIII Congreso de Trabajadores de Venezuela. CTV, Porlamar, octubre de 1980.
- CTV, "La CTV ante la situación fiscal y económica del país". Consejo General Ampliado, Caracas, marzo de 1982.

- CTV, "La CTV ante el deterioro del salario real y la situación económica del país", Caracas, agosto de 1982.
- CTV, "Lineamientos estratégicos para enfrentar la crisis y para defender el salario real". Caracas, noviembre de 1987.
- FEDECAMARAS, "La economía nacional: situación y perspectivas" (Informe presentado al Presidente electo Luis Herrera Campins), Caracas, febrero de 1979.
- FEDECAMARAS, "Estrategia para el desarrollo. Principios, doctrinas y lineamientos básicos", Caracas, enero de 1984.
- FEDECAMARAS, "Consideración sobre la inflación", Caracas, marzo de 1988. Trabajo mimeografiado.
- FEDECAMARAS, "Acta Final de la XLIII Asamblea Anual", Barquisimeto, junio de 1987.
- Gómez C., Luis, "La adaptación de un sistema distributivista consensual frente a la crisis: el caso venezolano". CENDES, setiembre de 1987, 63 págs. Trabajo mimeografiado.
- Gómez C., L. y López, Margarita, "Desarrollo y hegemonía en la sociedad venezolana: 1958-1985", CENDES, Caracas, 1986. Trabajo mimeografiado.
- Hernández, José Julián, "El caso de la política de liberación de precios 1979-1980: un análisis sociopolítico", CENDES, diciembre de 1986, 88 págs. Trabajo mimeografiado.
- Lander, E. y Arconada, S., "La Confederación de Trabajadores de Venezuela ante la crisis (el mito del movimiento obrero en Venezuela)". Ponencia presentada al Seminario "Movimientos Sociales en Venezuela". CLACSO-CENDES, mayo de 1985, 46 págs.
- López Maya, M., "El caso de la intervención del Banco de los Trabajadores de Venezuela: un análisis sociopolítico", CENDES, Caracas, 1986. Trabajo mimeografiado.
- Maignon, Thais, "La deuda privada externa: un análisis sociopolítico", CENDES, marzo de 1985, 81 págs. Trabajo mimeografiado.
- Quintero, Eduardo, "Perspectivas del mercado petrolero mundial". Informe presentado ante la Comisión para la Reforma del Estado (COPRE), Caracas, 1987. Trabajo mimeografiado.
- Rey, Juan Carlos, "El futuro de la democracia en Venezuela". Ponencia presentada en el Coloquio sobre Venezuela hacia el año 2000. Desafíos y Opciones, Caracas, 24 al 27 de noviembre de 1988.
- Universidad Católica Andrés Bello (UCAB), *Revista sobre relaciones industriales y laborales*, Caracas, varios números.
- Herrera Campins, Luis, "I Mensaje al Congreso de la República", Ed. de la Secretaría de la Presidencia, Caracas, 12 de marzo de 1980.
- Banco Central de Venezuela. "Informe Económico", varios años.
- Prensa: *El Nacional*, ediciones comprendidas entre 1979 y 1988; *El Universal*, varios artículos; *El Diario de Caracas*, varios artículos.

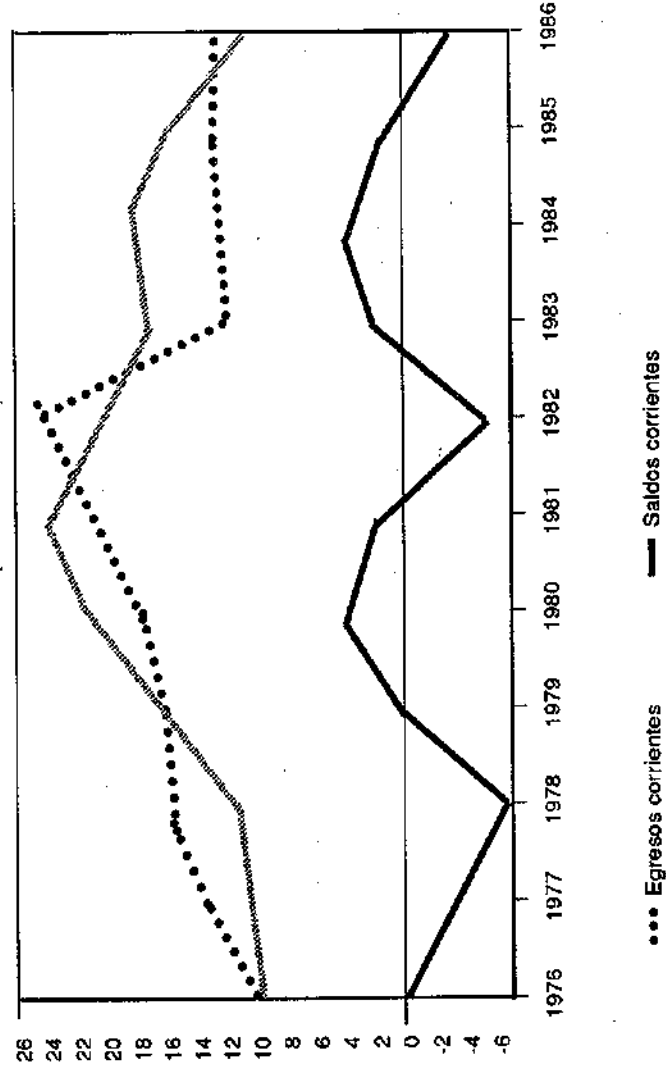
Cuadro 1
Transacciones corrientes externas

ANEXOS

Años	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Ingresos Corrientes	10378	10948	10856	16306	22232	24519	20122	17341	18867	16901	10289
Egresos Corrientes	10124	14127	16596	15956	17504	20519	24368	12914	13369	13815	12300
Saldo Corriente	254	-3179	-5735	350	4728	4000	-4246	4427	5298	3086	-2011

Fuente: Informe del Banco Central de Venezuela. Varios años.

Gráfico 1
Transacciones Corrientes Externas
(Millones de US\$)



Cuadro 2
Indicadores macroeconómicos 1979-84
 (Tasas de crecimiento interanual)

En términos reales	1979	1980	1981	1982	1983	1984
1. Consumo del sector público	4,9	3,6	7,0	-3,0	-3,3	-0,7
2. Inversión del sector público	-15,8	-0,7	18,2	21,9	-30,5	-38,1
3. Consumo del sector privado	3,6	1,2	2,1	7,1	-14,3	-2,1
4. Inversión del sector privado	-20,3	-23,5	-19,8	-23,6	-34,0	—
5. Total Demanda Agregada Interna	-7,3	-6,3	0,8	6,2	-25,4	5,6

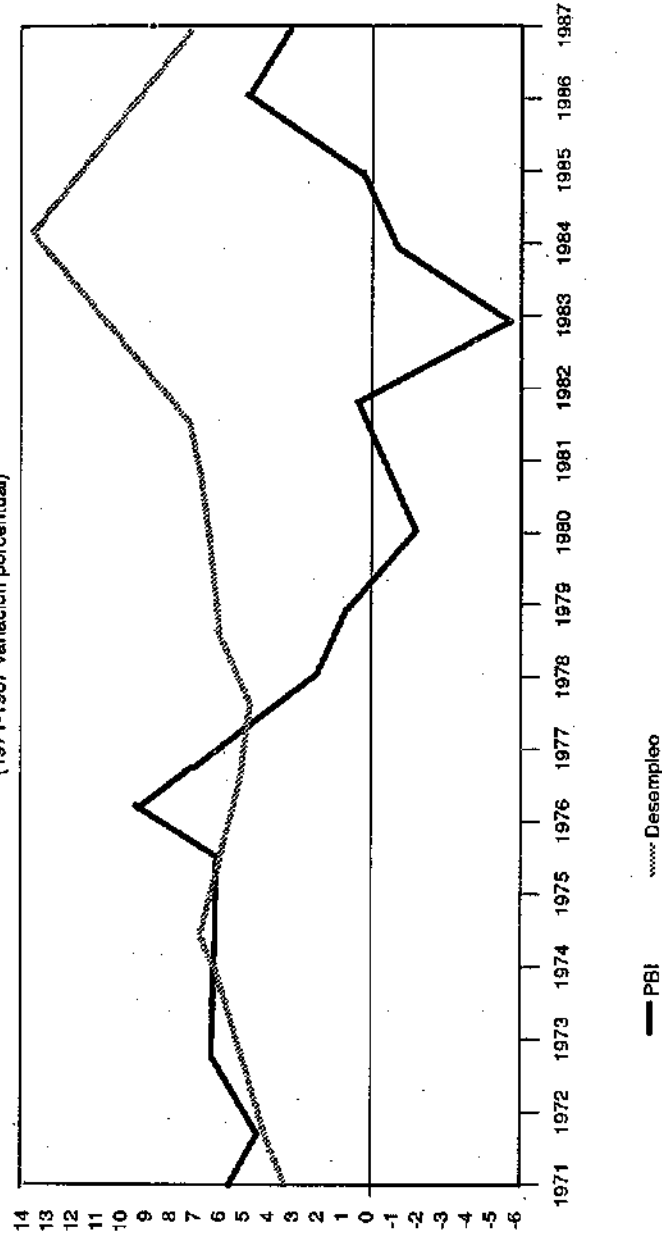
Fuente: Informe Económico del B.C.V.

Cuadro 3
Indicadores macroeconómicos de ajuste

Años	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Sector Externo (Millones de US)							
Saldo en Cuenta Corriente	350	4728	4009	-4246	4427	5418	3086
Saldo de la Balanza Comercial	4356	8398	8058	2932	8350	8705	6790
Exportaciones Totales (Fob)	14360	19275	20181	16516	14759	15847	14178
Petroleras	13673	16301	19094	15659	13667	14794	12662
No Petroleras	687	974	1087	857	1092	1053	1316
Saldo de Capital no Monetario	760	-4735	-1529	1526	-3680	-3181	-1379
Reservas Internacionales	7740	7025	8619	10039	11149	12469	13750
Sector Interno: (Tasas de Crecimiento)							
Producto Interno Bruto Real	1,3	-2,0	-0,3	0,7	-5,6	-1,3	0,3
PIB por Habitante	-2,1	-4,0	-1,9	-2,2	-8,2	-4,0	-2,4
Precios al Consumidor	12,3	21,6	16,0	9,7	6,3	12,2	11,4
Salario Real Promedio	1,7	-0,1	-1,9	0,1	-6,0	-14,1	0,1

Fuente: Informes Económicos del B.C.V. Varios años. Cálculos propios

Gráfico 2
PBT Real y Desempleo
(1971-1987 variación porcentual)



Cuadro 4
Tasas de crecimiento del PBT y tasa de desempleo

Años	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
PIB	3,1	3,2	6,2	6,1	6,1	8,8	6,7	2,1	1,3	-2,0	-0,3	0,7	-5,6	-1,3	0,3	5,2	3,3
Desempleo	5,8	3,0	4,3	6,3	6,5	6,5	4,6	4,3	5,6	5,7	6,1	7,1	10,2	13,4	12,1	10,3	8,5

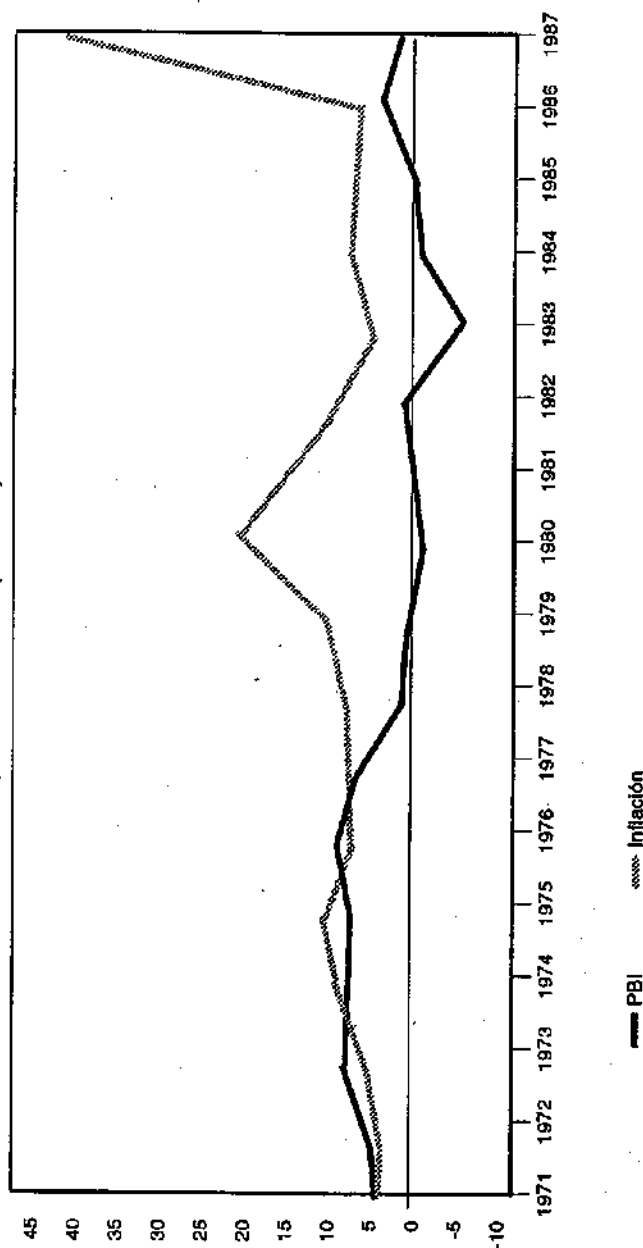
Fuente: B.C.V. Informes Económicos. Varios Años.

Cuadro 5
Tasas de crecimiento del PIB real e Inflación (%)

Años	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
PIB	3,1	3,2	6,2	6,1	6,1	8,8	6,7	2,1	1,3	-2,0	-0,3	0,7	-5,6	-1,3	0,3	5,2	3,3
Inflación	3,2	2,8	4,1	8,3	10,2	7,7	7,9	7,2	12,3	21,6	16,0	9,7	6,3	12,2	11,4	11,6	40,6

Fuente: B.C.V. Informes Económicos. Varios Años.

Gráfico 3
PBI Real e Inflación
(1971-1987 variación porcentual)



Innovación socio-económica en Panamá (1982-1986)*

Roberto N. Méndez**

I. Antecedentes

Desde finales de 1982 se inaugura en Panamá una nueva política económica, usualmente denominada "ajuste estructural". El causante inmediato de esta innovación político-económica fue la crisis económica que entre 1981 y 1983 afectó a los países sujetos a la economía de mercado, y que sumió a la región latinoamericana en una crisis financiera sin precedentes.

La crisis llegó a Panamá con algo de retraso, y su impacto fue menor que en otros países latinoamericanos. En parte ello es atribuible a la peculiar estructura de la economía panameña, orientada fundamentalmente a la exportación de servicios, antes que a la de materias primas. Tres elementos adicionales de consideración son la circulación del dólar estadounidense como moneda oficial en el país; la existencia de un centro bancario libre de impuestos y restricciones, y la presencia en Panamá del vasto complejo militar estadounidense conocido como "Comando Sur", todos los cuales tienen un peso significativo en la pequeña economía panameña.

El impacto de la crisis empieza a sentirse en el país desde mediados de 1982, y varios problemas políticos y económicos lo agravan. Especialmente afectados se ven la Zona Libre de Colón, la construcción, y la agricultura, sectores que aportan respectivamente el 4, 8 y 10 por ciento del producto interno bruto (PIB). También caen presa de la crisis las finanzas públicas, al punto de que el déficit fiscal crece a 570 millones de dólares en 1982, cifra equivalente al 13 por ciento del PIB.¹

* Investigación realizada en los marcos del Proyecto PNUD-UNESCO-CLACSO, RLA 86/001, Ciencias sociales, crisis y requerimientos de nuevos paradigmas en la relación Estado/Sociedad/Economía.

** Investigador del Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA) "Justo Arosemena", Panamá.

Como condición para recibir préstamos adicionales (mayormente destinados a refinanciar el servicio de la deuda) Panamá se ve presionada, al igual que otros países latinoamericanos, a concertar un acuerdo de "ajuste" con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Como es bien conocido, la fórmula usual de dicha entidad para restablecer el "equilibrio financiero" externo e interno de un país es, en primer término, la reducción de las importaciones y el aumento de las exportaciones, y en segundo término, la reducción del gasto público. El mecanismo usual del FMI en relación a la primera parte de dicha fórmula es la devaluación monetaria frente al dólar estadounidense, que en Panamá resulta imposible porque en este país el dólar circula como moneda oficial. Por ende resulta necesaria en su lugar la ejecución de medidas de ajuste económico más directas o "estructurales". De ahí la simultánea concertación de un acuerdo de "ajuste estructural" con el Banco Mundial ese mismo año, fundamentado a su vez en un préstamo destinado a financiar la ejecución de dicho acuerdo.

En esencia, la nueva orientación económica reconoce la imposibilidad de mantener los niveles previos del gasto público (basado en el endeudamiento) y la política de protección a los productores nacionales dedicados a surtir el mercado panameño, y adopta las citadas vías hacia el "ajuste" propiciadas por el FMI en lo relativo a la reducción del gasto público, la reducción de las importaciones, y la promoción de las exportaciones, especialmente las de corte "no tradicional". Esto último implica una "reorientación" de los incentivos fiscales otorgados a las empresas agropecuarias e industriales ya establecidas, así como incentivos adicionales destinados a atraer al país inversiones dedicadas en su totalidad a la exportación. En el sector industrial predominarían las nuevas empresas dedicadas a ensamblar partes semi-elaboradas, también conocidas como "maquiladoras", algunas de las cuales tratarían de acogerse a los beneficios ofrecidos por la "Iniciativa de la Cuenca del Caribe" emprendida por el gobierno estadounidense en 1981.

En términos generales, el programa se ejecuta partiendo del postulado *neoliberal* que adjudica una intrínseca superioridad al mecanismo del libre mercado en lo relativo a la asignación "eficiente" de recursos económicos. Pero es claro que el objetivo central del programa de ajuste estructural es obtener, a mediano y largo plazo, las divisas que el país requiere para servir su deuda. Ello lleva a los conductores del mismo a implantar medidas ("pragmáticas") que, como los incrementos impositivos dispuestos desde 1982, violentan el planteamiento teórico neoliberal.

Los resultados obtenidos hasta 1986 de la nueva política económica son cuestionables desde distintos ángulos. Y la evolución poco favorable del sector externo prevista para 1987 nos lleva a ser aún más pesimistas al respecto, a corto y mediano plazo.

II. Modificaciones del perfil productivo

El énfasis de la nueva política económica recae sobre la promoción de exportaciones, muy especialmente las "no tradicionales" por ofrecer mayo-

res perspectivas de crecimiento: entre éstas se mencionan "nuevos servicios bancarios y financieros", de tránsito y trasbordo interoceánico, así como:

"...exportaciones agrícolas e industriales no tradicionales; nuevas exportaciones industriales aprovechando la Iniciativa del Caribe, y la promoción de exportaciones agropecuarias donde seamos competitivos".²

Esta nueva orientación, unida a la restricción del gasto público, pondría fin al "modelo de desarrollo" de los años setenta, el cual se basó en el impulso proveniente de las exportaciones tradicionales de servicios; el estímulo de la demanda interna por medio del endeudamiento externo; el crecimiento de la producción para el consumo nacional mediante la protección y el apoyo gubernamental hacia los productores agrícolas e industriales, y una política social de asistencia, también mediante el endeudamiento, a los grupos sociales necesitados. El nuevo rumbo lo imponen, se indica, "las restringidas posibilidades" de obtener nuevos créditos en el mercado mundial.³

Los cambios se concentrarían en el sector primario y secundario, ya que en el sector servicios "hay poca necesidad de introducir reformas estructurales" puesto que éste "ya se beneficia de un régimen legislativo favorable y de una participación sustancial del sector privado".⁴

La exportación de productos agrícolas e industriales no tradicionales involucra una "reorientación" de varios aspectos de la economía panameña, incluyendo: la reducción de los costos de mano de obra; la "reformulación" de la política proteccionista porque "aumenta los costos" y "reduce los incentivos" para exportar; la reducción de los recargos que imponen al sistema productivo "las empresas estatales y su ineficiencia", y la promoción de "la competencia interna" con el objeto de garantizar "la mayor eficiencia donde sea posible".⁵

En resumen, se desea ahora enfatizar la producción de productos y servicios no tradicionales para la exportación, obteniendo los recursos necesarios tanto de las empresas ya establecidas (que serían "reorientadas" hacia ese fin) como de nuevas empresas, que se atraerían al país mediante la promulgación de incentivos y medidas afines.

La ejecución del programa se ha materializado en la promulgación y ejecución de varias leyes y medidas administrativas, entre las que se destacan la nueva Ley Laboral (Ley 1), Agrícola (Ley 2), e industrial (Ley 3), aprobadas por la Asamblea Legislativa en marzo de 1986.

La Ley Laboral modificó varios aspectos del Código Laboral de 1972, con los fines enunciados arriba: reducir los costos de la mano de obra panameña y "flexibilizar" las relaciones laborales en el país, esto último con el objetivo formal de aumentar la productividad laboral. La ley se dirige principalmente hacia las empresas definidas como "pequeñas" (tomando como base de referencia únicamente el número de sus trabajadores) en los sectores agrícola e industrial, y hacia las que se dediquen totalmente a la exportación, especialmente a la de productos no tradicionales ensamblados con partes semi-elaboradas importadas ("maquiladoras"). Las empresas medianas y grandes ya establecidas en los sectores agrícola e industrial se ven

poco favorecidas por la ley, no sólo debido a ser consideradas "grandes" sino por estar en su gran mayoría sujetas a convenciones colectivas que rigen las relaciones obrero-patronales, y cuya modificación —en los sentidos dispuestos por la ley— involucraría, inclusive a largo plazo, conflictos serios entre empresarios y obreros. La ley tampoco afecta significativamente al sector terciario —las empresas del mismo están expresamente excluidas de la aplicación de la mayor parte de sus disposiciones.

En resumen, los principales cambios al Código Laboral dispuestos por la Ley Laboral de marzo del 86 son los siguientes: 1) se redujo el costo de las jornadas extraordinarias al establecerse un recargo único del 25 por ciento sobre el salario para cubrirlas, y se estableció la *obligatoriedad* del trabajo extraordinario "en aquellos casos en que la naturaleza de la actividad así lo exija", modificación que se extendió a "las pequeñas empresas" agrícolas e industriales, y a las empresas dedicadas enteramente a la exportación; 2) se eliminó la estabilidad de los trabajadores agrícolas estacionales que trabajen dos o más temporadas consecutivas; 3) se excluyeron del salario las bonificaciones pagadas en base a la producción o productividad (lo cual reduce el pago de prestaciones laborales), creándose así, para toda clase de empresas, la posibilidad jurídica de pactar condiciones de trabajo al margen de las convenciones colectivas; 4) se redujo a 10 años el plazo para el cobro, mediante la renuncia, de la "prima de antigüedad" establecida por el Código Laboral, con el aparente propósito de promover la renuncia de trabajadores y su re-contratación bajo salarios inferiores o mediante contratos que le privan de la estabilidad, lo cual también ha sido extensivo a todo tipo de empresas; 5) dejan de considerarse como "trabajadores" (para propósitos del pago de la mayoría de las prestaciones y derechos otorgados por el Código Laboral) a los trabajadores domiciliarios; 6) se amplía, para todo tipo de empresas, el "período probatorio" mediante contrato, hasta tres meses.⁶

La nueva visión político-económica hacia el sector agropecuario considera que la política anterior

"...ha tenido altos gastos y pocos éxitos. La producción ha crecido menos que el crecimiento de la población. Se ha tenido éxito en los cultivos de arroz y azúcar, pero esto se ha logrado con altos costos."⁷

Contrariamente al enfoque previo hacia la "autosuficiencia", la nueva política agropecuaria busca aprovechar "el potencial exportable del sector" y "el fortalecimiento de una producción nacional eficiente", enfatizándose la "transferencia de tecnología" y la "reducción de la participación directa del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) en la producción y comercialización".⁸

La Ley Agropecuaria o Ley 2 de 1986 derogó las disposiciones que protegían y apoyaban (mediante la acción gubernamental directa) a los productores agropecuarios dedicados a surtir el mercado nacional y a sustituir productos importados. Estas disposiciones estaban contenidas principalmente en la Ley 19 (de octubre de 1982), cuya reglamentación (en la Ley 8 de marzo de 1984) avanzó aún más en ese sentido.

La Ley 2 además otorga al MIDA facultades adicionales dirigidas a impulsar el proceso de transferencia de tecnología. También le ordena al MIDA impulsar la "titulación masiva" de parcelas estatales ocupadas por productores agropecuarios, y establece algunas exoneraciones impositivas adicionales a las contenidas en la citada Ley 19, enfatizándose las dirigidas a los exportadores de "bienes agrícolas, pecuarios, acuícolas, y marinos no tradicionales".⁹

Complementando el efecto de la Ley Agropecuaria el gobierno ha adoptado varias medidas tendientes a liberalizar el comercio exterior panameño. Las mismas han incluido la derogación de las cuotas de importación de varios productos agrícolas, y la reducción del arancel de importación de otros tantos. También se han restringido las funciones de la Oficina de Regulación de Precios (ORP), y el Instituto de Mercadeo Agropecuario (IMA).

Por último, en lo pertinente a la industria, la nueva orientación considera que

"...los niveles de protección industrial existentes son muy altos, lo que ha resultado en una reducción de la competencia interna y externa, eliminación de la motivación para dedicarse a exportar y un recargo directo o indirecto a los costos locales y, por lo tanto, una baja en la competitividad internacional".¹⁰

Con el objetivo fundamental de reducir la protección e incentivar la producción industrial para la exportación, la Ley Industrial dispuso la derogación de la legislación proteccionista anterior, fundamentalmente reunida en la versión del decreto 413 de diciembre de 1970 modificada por el decreto 172 de agosto de 1971. La ley impuso límites a la protección por medio de tarifas, y la reducción de los aranceles existentes en un plazo de 5 años, hasta llegar al nivel máximo de un 60 por ciento sobre el valor "CIF" de las importaciones con que la industria panameña ya establecida tendría que competir. En cuanto a las nuevas empresas (que se estableciesen después de la promulgación de la Ley) el margen de protección máximo estipulado es de un 20 por ciento. Aparte de ello, la Ley Industrial introduce algunos incentivos adicionales destinados principalmente a favorecer las empresas dedicadas al ensamblaje para la exportación.¹¹

III. Modificación de la relación entre el mercado interno y el externo

Bajo la nueva orientación político-económica, el Estado panameño visualiza al mercado interno como de secundaria importancia —ahora es prioritaria la paulatina reorientación de los sectores agrícola e industrial "hacia afuera"—. La "liberalización" del comercio exterior, por otra parte, materializada en la reducción de la protección a la producción agrícola e industrial, también tiene el fin de contribuir a dicho objetivo, ya que teóricamente conlleva la necesidad de "competir" e incrementar la eficiencia productiva. Esta nueva actitud tiene una clara relación con el problema de la deuda externa, que es la que propulsa desde sus inicios el "ajuste estructural".

ral" en dicho sentido. Con el propósito de impulsar esta reorientación, el Estado panameño recurre a incentivos y medidas administrativas de apoyo a las empresas ya establecidas y destinados a atraer el financiamiento tradicionalmente concentrado en el sector terciario panameño, o inversiones extranjeras directas para la exportación.

Las razones justificativas de la nueva orientación en lo relativo a la agricultura y la industria ya fueron mencionadas en la 2ª sección de este trabajo, por lo que no las repetiremos. Y la relación entre la nueva política económica y el problema de la deuda fue esbozado, a grandes rasgos, en la primera sección. Cabe añadir que la nueva política económica se formula en Panamá hoy ya no a través de planes de desarrollo oficiales de apariencia autónoma, sino a través de "Cartas de Intenciones" preparadas a instancias y bajo la guía de organismos como el FMI y el Banco Mundial, lo que de sobra confirma el decisivo vínculo que existe entre las innovaciones introducidas y la deuda pública panameña.¹²

Por otro lado, vale la pena documentar, aunque sea brevemente, el tremendo peso de la deuda sobre las finanzas gubernamentales y la economía del país que, como veremos, es exagerado inclusive comparado con casi todos los países latinoamericanos. También mencionaremos los principales acuerdos internacionales en los que Panamá entra desde 1982-1983, y las reestructuraciones administrativas de importancia emprendidas por el gobierno, a fin de promover las exportaciones, especialmente las de bienes no tradicionales.

En primer lugar, la *deuda pública* panameña, que como en otros países latinoamericanos se acelera durante la década de 1970 a 1980, aumenta también muy rápidamente los primeros años de la actual década. Pero a diferencia de otros países, Panamá carece de un banco central, por lo que el gobierno debe por necesidad cubrir sus déficits operativos mediante préstamos denominados en dólares, obtenidos externa o internamente, y en parte sujetos a las variaciones de las tasas internacionales de interés. De aquí, en parte, que la deuda panameña, especialmente comparada en términos per cápita, resulte la más alta de Latinoamérica, creciendo de 1,760.52 millones de dólares en 1980 a 2,804.9 millones en 1983 (un 59 por ciento), año éste en que el endeudamiento por habitante panameño es de 1,469 dólares.¹³

En cuanto al peso del servicio de la deuda sobre las finanzas públicas, un documento del Banco Mundial dice lo siguiente:

"La carga del financiamiento de la deuda externa ha aumentado considerablemente desde finales del decenio de 1970. Los intereses sobre la deuda total se elevaron de 131.4 millones de dólares en 1978 a la cifra estimada en 335.3 millones en 1983, equivalente al 24 por ciento del total de los ingresos fiscales del sector público, 8 por ciento del producto interno bruto, y 35 por ciento del ahorro interno bruto. El servicio de la deuda total se elevó durante el mismo período de 275 millones de dólares a 529 millones, cifra equivalente al 38 por ciento de los ingresos del sector público".¹⁴

Y según el Banco, las "grandes dificultades" que encontró Panamá a

finales de 1982 al tratar de obtener nuevos créditos para refinanciar su deuda fueron las que llevaron al gobierno a una "nueva forma" de acuerdo crediticio: aquél condicionado a la ejecución de un programa de ajuste estructural.¹⁵

Pero también llevaron al gobierno a tratar de concertar *acuerdos* de intercambio comercial que implican una mayor orientación hacia el mercado externo. Panamá se acoge a la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, que desde 1981 auspicia el gobierno estadounidense. Con ésta no sólo logra el país un tratamiento preferencial para algunos productos agrícolas no tradicionales exportados a los Estados Unidos, sino que además surge la posibilidad de acuerdos entre países beneficiarios a fin de establecer plantas de ensamblaje ("gemelas"), las cuales se beneficiarían de la posibilidad que ofrece la Iniciativa de "consolidar el valor agregado" (generado en dos o más países adherentes) de bienes exportados al mercado estadounidense.

Además de ello el gobierno panameño firma, a finales de 1982, un "Convenio de Inversiones" que otorga a los inversionistas estadounidenses un tratamiento "similar a los nacionales", y hasta un derecho velado de intervención al gobierno estadounidense.

Aparte de dichas innovaciones, desde la coyuntura 1982-1983 el gobierno introduce ciertos reajustes administrativos internos con el fin de proporcionar un mayor apoyo infraestructural a las actividades de exportación. Entre las más importantes se encuentran la creación del Consejo Nacional de Inversiones (CNI) y el Instituto Panameño de Comercio Exterior (IPCE).

El CNI tiene como funciones asistir a los inversionistas extranjeros potenciales unificando los trámites burocráticos que se encontraban previamente dispersos en varias entidades estatales. Ello involucra, entre otras cosas, la negociación del conjunto pertinente de incentivos. El Consejo también promueve la imagen de Panamá como sitio atractivo a inversionistas dedicados a la exportación. Por su parte, el IPCE busca simplificar y agilizar los trámites necesarios para exportar, procesándolos casi en su totalidad a través de su "ventanilla única" de exportación. También promueve las oportunidades de exportación en países industrializados y otros a través de boletines informativos y otros medios, enviados a las organizaciones empresariales panameñas, entre ellas la Cámara de Comercio, el Sindicato de Industriales de Panamá, y otras.

IV. Modificación de la relación mercado/Estado

El programa de "ajuste estructural" que el gobierno panameño inicia entre 1982 y 1983 incluye una drástica modificación de la relación entre el mercado (es decir, los sectores productivos nacionales no estatales) y el Estado. La nueva orientación tiende a favorecer el libre juego de la oferta y la demanda (la "competencia") antes que a la regulación económica, y a la inversión privada antes que la estatal.

En las secciones previas esbozamos este tópico a grandes rasgos, y

documentamos algunas manifestaciones concretas de la nueva orientación, como son: la reducción de la protección gubernamental (por medio de tarifas y/o cuotas de importación) a los productores agropecuarios e industriales contra la competencia externa; la disminución del apoyo gubernamental a los productores agropecuarios (dispuesta en la nueva ley agropecuaria), y la expedición de legislación y medidas administrativas de corte neoliberal, como es el caso de la Ley Laboral de marzo de 1986.

En esta sección ampliaremos el análisis de algunas de estas (y otras) medidas de política-económica implantadas en Panamá desde la coyuntura de 1982/1983, a fin de documentar el sentido neoliberal en el que se modifica la relación mercado/Estado en Panamá. Entre las medidas que evaluaremos están los aspectos relevantes de la nueva Ley Agropecuaria, la de regulación de los precios de productos agrícolas, industriales, y de los alquileres de vivienda, y el retiro paulatino del Estado de actividades e inversiones directamente productivas —esto último no sólo se refleja, como veremos, en una disminución de los recursos presupuestarios asignados a estos fines, sino también en la "privatización" dispuesta (o propuesta) al respecto de varias empresas estatales.

Liberalización del mercado agro-industrial

La ley agropecuaria vigente hasta marzo de 1986 institucionalizó la intervención del Estado en el sector en varios sentidos, como son: el control y fijación de precios a los productos agrícolas, y también su comercialización. Los controles de precios se aplicaban sobre la mayoría de los productos importantes consumidos en el país, con la excepción de la papa, y los márgenes los fijaba el gobierno en cada paso de la cadena de comercialización. Los precios al productor se establecían con la participación del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), la Oficina de Regulación de Precios (ORP), y el Instituto de Mercadeo Agropecuario (IMA). Dichos precios eran negociados anualmente con los productores y distribuidores.

La legislación agropecuaria vigente hasta principios del año pasado también incorporaba otra práctica reguladora estatal: la ejercida por el IMA desde 1975, que incluye la compra de la producción agrícola, la supervisión del procesamiento y distribución de productos ganaderos, y otras.

Según un estudio del Banco Mundial esta combinación de políticas ha dado por resultado la promoción de productores ineficientes y el aumento de precios de muchos productos agrícolas a los consumidores, al punto de que aquellos exceden por amplio margen a los precios de los productos equivalentes vendidos en el mercado estadounidense.¹⁶

Por otro lado, también sobre una gran cantidad de productos manufacturados localmente la ORP ha ejercido, desde 1969, un control a nivel del distribuidor. El estudio citado del Banco Mundial destacó en 1984 serios problemas al respecto:

"Los precios los fija la Oficina de Regulación de Precios (ORP) la cual, sin embargo, no tiene una fórmula clara para determinarlos.

"Cuando los productos sujetos a cuotas de importación también tienen sus precios controlados, la ORP administra asimismo las cuotas.

"El sector privado se queja constantemente de que transcurran prolongados períodos (a veces más de un año) entre la petición y el otorgamiento de un aumento de precio. Los aumentos, cuando se conceden, asumen a menudo la forma de un incremento brusco, en lugar de ajustes graduales. Esta práctica restringe los márgenes de utilidad y desalienta la inversión."¹⁷

La actividad reguladora estatal también se extendió hasta los alquileres de viviendas, a raíz de la Ley de Vivienda promulgada a principios de la década pasada, la cual congeló los cánones de arrendamiento inferiores a 250 dólares mensuales.

Inclusive antes de derogar la previa ley agrícola, el gobierno ya había emprendido un programa escalonado de liberalización de precios. En 1983 se redujo el precio de apoyo al productor de arroz, que junto con el maíz es el principal cultivo para el consumo nacional. En la "Carta de Intenciones" al FMI el gobierno se comprometió además a reducir "considerablemente" las operaciones del IMA¹⁸ y a "ajustar los precios de apoyo de algunos productos agrícolas cuando el precio internacional sea superior a éstos por un margen significativo".¹⁹ También en la Carta de Intenciones al Banco Mundial el gobierno se comprometió a eliminar "paulatinamente" los controles de precios de todos los productos a partir de marzo de 1986.²⁰ Por último, en noviembre de 1984 la Asamblea Nacional aprobó la Ley 38, gracias a la cual las nuevas construcciones quedan fuera del sistema de control sobre los alquileres.

El repliegue del Estado de las actividades de producción e inversión

Durante la segunda mitad de la década de 1970-1980 el gobierno panameño creó varios entes directamente productivos en el sector agropecuario, y otras empresas dedicadas al apoyo de productores medianos y pequeños del sector. No hubo inversiones similares en el sector manufacturero, aún cuando el gobierno invirtió recursos significativos en el área de la construcción de viviendas para sectores de pocos ingresos. En el sector terciario el gobierno se limitó a suministrar la infraestructura necesaria; a cofinanciar proyectos de distinta magnitud, y a rescatar de la bancarrota a varias empresas privadas. El gobierno además nacionalizó la planta eléctrica y de telecomunicaciones que abastecía el área metropolitana, a la que posteriormente amplió con cuantiosas inversiones.

En su mayoría, estas empresas parecen haber sido mal administradas o, como es el caso de la corporación azucarera estatal (la CALV) se han visto (además) afectadas por un giro desfavorable en el mercado mundial, y por la política del gobierno panameño en el sentido de no competir con empresas privadas en el mercado nacional, e inclusive de apoyar, con subsidios directos o indirectos, a algunas de dichas empresas estatales.

Con respecto a las empresas estatales agrícolas, el Banco Mundial diagnosticó que han tenido un "éxito limitado" en su propósito de beneficiar a los sectores de escasos recursos, y que esta estrategia ha tenido un costo financiero "elevado", que ha dado por resultado una "pesada carga fiscal".²¹ Y en las "Cartas de Intenciones" citadas al FMI y al propio Banco Mundial el gobierno panameño se compromete a continuar el programa de privatización o cierre de las empresas deficitarias, programa que había emprendido antes de comprometerse formalmente con el "ajuste estructural". Específicamente, el gobierno se comprometió en 1985 a convertir a la empresa Cítricos de Chiriquí y a la Empresa Nacional de Maquinaria (ENDEMA) en "empresas mixtas o privadas"; a determinar la factibilidad de producir alcohol en uno de los ingenios del complejo CALV, y en caso de no hacerlo a cerrar dicho ingenio, y a vender, al mejor postor, la línea aérea Aeroperlas y el Hotel Isla Contadora.²²

Las anteriores (y otras medidas similares) se ejecutaron en el período 1985-1986, o están por ejecutarse. Al mismo tiempo, el gobierno se comprometió a reducir sus inversiones, lo cual en última instancia ha afectado principalmente al Ministerio de Vivienda. Vemos así que el presupuesto original de inversiones para 1982 era de 229.8 millones de dólares y para construir viviendas era de 34.6 millones, cifras que terminaron recortadas a 152 y 5.6 millones respectivamente. En 1986 el presupuesto de inversiones cayó a 104.8 millones, de los cuales se asignaron 10.8 millones para la construcción y el reacondicionamiento de viviendas.²³ Al mismo tiempo, el sector privado se ha beneficiado con leyes que exoneran las construcciones de varios tipos, y que subsidian el pago de hipotecas de viviendas para familias de ingresos medianos y bajos.

V. Modificación de políticas de distribución de bienestar

La política de distribución de los beneficios del crecimiento económico es percibida por la nueva orientación político-económica en los siguientes términos:

"La política social y la solución de los problemas de empleo se hicieron mediante el aumento en el gasto público y el subsidio directo a grupos sociales necesitados. Como ejemplo tenemos los subsidios en vivienda, becas, agua, luz, préstamos agrícolas, y jubilaciones adelantadas. En especial existió una fuerte conciencia del gobierno como empleador, lo que se ve en los programas de empleo y en la elevada cantidad de empleados del gobierno y las entidades estatales para evitar un mayor deterioro del mercado laboral."²⁴

Una vez más, se añade que las actuales restricciones financieras internacionales no permiten que dicha política se mantenga, y que el énfasis ahora deberá ser la reducción del gobierno, un aumento en la productividad, y nuevas exportaciones.²⁵

La evolución del gasto público desde la coyuntura 1982/1983 es probablemente uno de los principales indicios del nuevo giro político-económico.

En esencia lo que ocurre es una contracción absoluta y relativa del gasto público no financiero (GPNF, que excluye el servicio de la deuda pública), acompañada de un crecimiento desmesurado del servicio de la deuda. A esto, además, se añade una nueva y explícita disposición gubernamental a dar prioridad al pago de dichas obligaciones, al punto de elevarla a una norma constitucional.

Vemos así que mientras en 1980 el GPNF ascendió a 808.6 millones de dólares (cifra que equivalía al 76 por ciento del gasto público total y al 23 por ciento del producto interno bruto —PIB— nacional), en 1986 dicho gasto baja a 776.74 millones de dólares, es decir, al 48 por ciento del gasto total, y al 15 por ciento del PIB.²⁶

El análisis arroja resultados aún más preocupantes si desglosamos los totales, y si tomamos en cuenta variables como la devaluación monetaria (inflación) y el crecimiento de la población. Por ejemplo, si excluimos del GPNF los gastos absorbidos por el Ministerio de Gobierno y Justicia (que en su mayoría cubre los gastos de las fuerzas armadas panameñas) el total del gasto evoluciona de 743.8 millones de dólares en 1980 (el 70 por ciento del gasto total y el 21 por ciento del PIB) a 642.4 millones (el 40 por ciento del gasto total y el 13 por ciento del PIB).²⁷ Y si descontamos el efecto de la inflación (aproximadamente un 15 por ciento entre 1980 y 1986) y el crecimiento de la población (un 2,2 por ciento anual) la reducción del GPNF resulta aún más notoria.

Sin embargo, lo anterior no implica que ha ocurrido una reducción significativa de las planillas gubernamentales; por el contrario, éstas parecen haber aumentado hasta 1986 en términos globales. La implicación obvia es que se han reducido las inversiones y el gasto corriente en materiales y equipo, con el objeto de cumplir con el servicio de la deuda manteniendo (y en algunos casos *aumentando*) el nivel de empleo gubernamental.²⁸

La nueva orientación político-económica, por lo tanto, parece dar prioridad al cumplimiento de los compromisos financieros gubernamentales ante todo, lo cual adquirió dimensión constitucional mediante las reformas a la Constitución Nacional implantadas en 1983, cuyo artículo 268 ahora dice lo siguiente:

"La Asamblea Legislativa podrá eliminar o reducir las partidas de los egresos previstos en el proyecto de Presupuesto, salvo las destinadas al servicio de la deuda pública, al cumplimiento de las demás obligaciones contractuales del Estado, y al financiamiento de las inversiones públicas previamente autorizadas por la Ley."²⁹

Es por demás claro el sentido en que actúan las medidas liberalizadoras descritas en secciones anteriores, y que afectan los precios y la legislación laboral —la distribución de los frutos del crecimiento económico resulta cada vez más parcializada en favor del sector empresarial, y en contra del sector trabajo, incluyendo en este último una gran cantidad de pequeños productores industriales y agrícolas, que ahora pierden el apoyo y la protección gubernamental en contra de la competencia externa.

La respuesta socio-política a las políticas innovadoras en Panamá

Ante las innovadoras políticas de "ajuste" impulsadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, y el gobierno panameño desde el período 1982-1983 en adelante, han reaccionado en forma adversa los trabajadores organizados de los sectores privado y público; los sectores profesionales, intermedios, y afines; sectores empresariales ligados a la producción para el mercado nacional; los productores de productos agrícolas para consumo nacional, y grupos políticos tanto afines al gobierno como de oposición. Las empresas industriales dedicadas a la exportación y las empresas dedicadas a los servicios, han mantenido una posición de aparente "neutralidad".

1) *La respuesta de los trabajadores organizados:* Los trabajadores organizados, especialmente aquellos del sector privado, han sido los principales protagonistas de la lucha contra las medidas de ajuste. A la cabeza de este sector, compuesto principalmente por trabajadores industriales y agroindustriales, y que agrupa a cerca de 100.000 trabajadores (aproximadamente el 14 por ciento de la fuerza laboral panameña), está el Consejo Nacional de Trabajadores Organizados (CONATO). En el CONATO confluyen las principales centrales obreras del país, inclusive la Confederación de Trabajadores de la República de Panamá (CTRP, vinculada a la AFL-CIO de los Estados Unidos), la Central Nacional de Trabajadores de Panamá (CNTP, orientada por el Partido Comunista "pro-soviético" de Panamá), y otras.

Como es lógico, el CONATO adversó fundamentalmente el aspecto del ajuste relativo a las modificaciones al Código Laboral de 1972, aún cuando también se pronunció respecto de otros aspectos del programa de ajuste. Las modificaciones al Código, eventualmente plasmadas en la Ley Laboral (Ley Una de marzo de 1986) surgen a manera de propuesta en los primeros documentos oficiales sobre el ajuste, los cuales ven la luz hacia finales de 1983.³⁰ Hacia mediados de 1985 empieza a circular un anteproyecto de ley que detalla las reformas propuestas, las cuales finalmente son resumidas en la citada Ley Una.

Los dirigentes del CONATO empezaron su campaña de agitación contra las reformas propuestas desde finales de 1983 utilizando los medios de comunicación disponibles y otras vías. Con la llegada del presidente Nicolás Ardito Barletta a la Presidencia en octubre de 1984, la agitación del CONATO se intensificó. Barletta, ex-vicepresidente del Banco Mundial para América Latina, llegó al poder mediante la concertación de una heterogénea alianza política y elecciones fraudulentas. Y si bien su programa de gobierno "oficial" no incluyó las medidas de ajuste en forma explícita, extraoficialmente sí estaba comprometido con las mismas. Al igual que sus antecesores, Barletta negoció inicialmente en secreto la ejecución del programa de ajuste con el Banco Mundial, pero sus detalles se "filtraron" irremediablemente a la opinión pública, como fue el caso del documento antes citado.

Las organizaciones afiliadas al CONATO protagonizaron como respuesta una importante movilización callejera en noviembre de 1984. El CONATO además confrontó al gobierno y otros sectores con un diagnóstico-propuesta de desarrollo que vio la luz en marzo de 1985. En dicho documento el CONATO denunció a "los sectores dominantes del poder político" los cuales

"...han venido ejecutando los dictámenes del gran capital, socavando las posibilidades reales de impulsar una verdadera estrategia de desarrollo nacional."³¹

La organización afirmó además que el problema de la deuda "debe ser compartido entre los países deudores, los países desarrollados, la banca transnacional, y los organismos financieros internacionales". Frente a la propuesta del "ajuste estructural" para Panamá, el CONATO antepone un "plan nacional de desarrollo" que incluya una serie de medidas a corto, mediano, y largo plazo.³²

El CONATO intensifica su campaña agitativa al emerger a mediados de 1985 el citado anteproyecto de reformas al Código Laboral, y también las "Cartas de Intenciones" al FMI y al Banco Mundial.

A principios de 1986, el gobierno panameño, ahora presidido por el republicano Eric Del Valle, revela su intención de proceder con los planes de ajuste, inclusive las reformas al Código Laboral, a raíz de lo cual el CONATO llama a los trabajadores panameños a una huelga general indefinida, durante el mes de marzo. Durante los días de huelga, el CONATO protagonizó importantes movilizaciones masivas de carácter pacífico, con las cuales no interfirieron las fuerzas policiales. Pero la huelga no afectó sino a una porción minoritaria de las actividades económicas del país, principalmente a las industrias y la construcción. Fue mínimo o inexistente el impacto de la huelga sobre las actividades comerciales, los servicios, el transporte, o el gobierno, sectores que producen la mayoría del "producto interno bruto" (PIB) panameño.

Los trabajadores de los sectores comercio y servicios carecieron de la suficiente organización o conciencia de clase necesarias para afrontar una coyuntura como la de marzo de 1986.

En el caso específico de los trabajadores gubernamentales, intervinieron otros factores. Aglutinados en diversas asociaciones de reciente creación, estos empleados están representados en conjunto por la Federación Nacional de Servidores del Estado Panameño (FENASEP). Respecto del programa de ajustes, la FENASEP sólo hace sentir su voz en fecha reciente, y sólo en forma tímida y vacilante. En parte, ello se debe a que el gobierno se ha resistido a ejecutar las reducciones de personal que exige el programa de ajuste estructural: a finales de 1985 habían 152.000 empleados gubernamentales fijos, 11 por ciento más que en 1983. El gobierno, el principal empleador del país, paga además salarios que, en promedio, son superiores a los que prevalecen en el sector privado. Para cumplir con las metas relativas a la reducción del gasto público, el gobierno ha optado, pues, por reducir el gasto en materiales, mantenimiento, e inversiones.

La FENASEP, pues, ha apoyado al gobierno en coyunturas críticas

como la de marzo de 1986, cuando desoyó el llamado del CONATO de sumarse a la huelga, a pesar de que la dirigencia y algunas de las asociaciones de la federación enviaron delegaciones a las marchas convocadas por el CONATO. A la fecha no se han dado movilizaciones significativas de la FENASEP en contra del ajuste, y los movimientos de resistencia, la privatización o el cierre de algunas empresas estatales ocurridos entre 1983 y 1986, por ejemplo, los han protagonizado las propias asociaciones de dichas empresas actuando individualmente. En otras instancias la resistencia de los trabajadores gubernamentales se ha limitado a declaraciones públicas y a presiones tras bastidores, en muchos casos canalizadas a través de los partidos pro gubernamentales, especialmente del Partido Revolucionario Democrático, en el cual los empleados gubernamentales tienen un peso importante.

2) *La respuesta de los sectores intermedios:* Los sectores profesionales y afines, especialmente los gremios médicos, de abogados y educadores de escuelas primarias y secundarias también protagonizaron importantes esfuerzos adversos a la política de ajuste estructural, aunque de manera inconsistente. En noviembre de 1984 se integró la "Coordinadora Civilista Nacional" (COCINA), en la que confluyeron los principales gremios de los sectores mencionados. COCINA surge primordialmente impulsada por las intenciones de la Administración Barletta de imponer una serie de medidas impositivas y de restricción sobre el gasto público, auspiciadas por el FMI. En su mayoría estas medidas fueron resumidas en la "Ley 46" de noviembre de 1984. Las movilizaciones de decenas de miles de personas que protagonizó COCINA en noviembre se vieron reforzadas por las antes citadas acciones masivas del CONATO, aún cuando no llegó a concertarse ningún acuerdo ni hubo coordinación entre ambas agrupaciones, debido a la desconfianza y los antagonismos político-ideológicos prevalecientes entre los dirigentes de ambas organizaciones.

Si bien COCINA enarboló consignas políticas más amplias que la mera abrogación de la Ley 46, una vez lograda la misma en diciembre, la militancia del organismo decayó paulatinamente. Y cuando, en marzo de 1986, algunos sectores de COCINA acordaron apoyar la lucha del CONATO contra la Ley Laboral sólo resultó a la postre un apoyo verbal, ya que en los hechos COCINA se abstuvo o no logró movilizar a sus miembros en apoyo de los obreros. No es sino hasta finales de 1986 cuando parece resurgir la lucha de los sectores profesionales —en aquella ocasión los educadores de escuelas primarias y secundarias, luego de varias semanas de agitación, marchan a la cabeza de decenas de miles de personas en repudio a las reformas propuestas a la legislación de seguridad social.

3) *La respuesta de los empresarios industriales y agropecuarios:* Las políticas de ajuste estructural han provocado respuestas de los industriales y los productores agrícolas dedicados a producir para el mercado doméstico. Ambos grupos han criticado la reducción de la protección arancelaria contra la competencia externa que se deriva de la nueva política económica.

En el caso de los industriales, su oposición también data desde el momento en que emergen los primeros documentos relativos al programa de "ajuste estructural" en 1983, y se acentúa al darse a conocer el texto de las "Cartas de intenciones" al FMI y al Banco Mundial, a mediados de 1985, y de las leyes agrícola e industrial, en marzo de 1986.

La oposición de los industriales se materializa inicialmente en presiones tras bastidores y en comunicados y declaraciones alarmistas de sus voceros, difundidos a través de distintos medios de comunicación. La oposición la encabeza el Sindicato de Industriales de Panamá (SIP). Los industriales panameños también cuentan con algún peso en el partido oficialista (PRD), aún cuando la industria manufacturera aporta un escaso 10 por ciento del producto interno bruto panameño, y una proporción similar del total de las exportaciones panameñas.

Ante el argumento del Banco Mundial, que afirma que la Ley Industrial busca promover la "eficiencia" y las exportaciones, los voceros del SIP consistentemente han respondido que "bajar los aranceles no promueve la competitividad de las industrias si se mantienen los costos internos, los impuestos, y las tarifas de los servicios públicos".³³ También señalan que desde hace años están tratando de exportar "para mantener el volumen de sus operaciones" pero señalan su preocupación con "el problema cambiario, ya que en Panamá el dólar estadounidense circula a manera de moneda oficial, lo cual encarece nuestros productos".³⁴

Durante el debate pertinente a la aprobación de la Ley Industrial (Ley 3 de marzo de 1986) el SIP resolvió también emprender una huelga empresarial de dos días (coincidiendo en su acción con la del CONATO), pero algunos industriales de peso no quisieron acatar el llamado.

En cuanto a los productores agropecuarios dedicados a producir para el mercado nacional, la respuesta frente al ajuste ha sido más débil y tardía. En lo fundamental, los sectores agropecuarios más afectados por la nueva política económica son principalmente las pequeñas cooperativas ("asentamientos") establecidos a principios de la década pasada con el apoyo del gobierno. Su entidad representativa principal es la Confederación Nacional de Asentamientos Campesinos (CONAC), orientada por el Partido del Pueblo (comunista de tendencia "pro-moscovita"). Estos pequeños productores generan menos del 20 por ciento de la producción agrícola nacional. A su vez, la agricultura y el resto del sector primario (ganadería, pesca, etc.) aportan sólo alrededor del 10 por ciento del producto interno bruto panameño.

Aparte de algunos pocos pronunciamientos esporádicos entre 1983 y 1985 transmitidos por los medios de comunicación, algunas declaraciones públicas contrarias a la Ley Agropecuaria (Ley 2 de marzo de 1986), un apoyo verbal a la resistencia del CONATO, y presiones tras bastidores, la CONAC no ha emprendido otras acciones significativas de lucha en contra del ajuste.

En cuanto a los grandes productores de arroz, maíz, y otras cosechas para el consumo nacional, sólo cuando, a raíz de los acuerdos relativos a la segunda fase del ajuste estructural (firmados en noviembre de 1986) el gobierno anunció como inminente la reducción de las tarifas arancelarias de

varios productos agrícolas, empezaron dichos productores a hacer declaraciones públicas y llevar a cabo presiones políticas tras bastidores (a través del PRD) en contra de la nueva política.

4) *La respuesta de los grupos políticos:* La respuesta de los dos principales bloques políticos ante el problema de la deuda y el ajuste estructural ha sido inconsistente o, a lo sumo, ambivalente.

En el caso del bloque gobernante, la "Unión Nacional Democrática" (UNADE), la estructura de la alianza es altamente contradictoria, ya que confluyen en la misma el PRD (de tendencia socialdemócrata y decisivamente influido por las fuerzas armadas) con partidos como el Liberal y el Republicano, que expresan los intereses de grupos oligárquicos tradicionales, y una tendencia política conservadora. El PRD, que gobierna sólo hasta la conformación de la alianza electoral de 1984, mantuvo en secreto la aceptación (en 1983) del programa de ajuste, y el programa electoral que auspició la UNADE tampoco, como ya dijimos, lo planteaba.

Al producirse finalmente la develación de las "Cartas de Intenciones" al FMI y al Banco Mundial a mediados de 1985 la UNADE reaccionó con una resolución, aprobada por la Asamblea Nacional Legislativa a principios del mes de septiembre de ese año, rechazando las cartas de intenciones. Y al producirse la salida del presidente Barletta unas semanas más tarde, el PRD, que cuenta con la mayoría absoluta en la Asamblea desde 1984, emite un comunicado rechazando las propuestas de reforma al Código Laboral, a la ley industrial y a la ley agropecuaria. Sin embargo, tres meses más tarde (en marzo de 1986) el PRD ordenó a sus legisladores aprobar dichas reformas, al igual que lo hicieron el resto de los partidos integrantes de la UNADE.

Por su parte el principal bloque opositor conformado en 1984, la "Alianza Democrática de Oposición" (ADO) reúne también intereses heterogéneos. Participa en la misma el "panameñismo auténtico", corriente populista que se apoya en sectores latifundistas, de pequeños comerciantes, y que tradicionalmente recoge la mayoría del sentimiento popular adverso al gobierno de turno. También la "democracia cristiana" panameña, que atrae a algunos sectores "intermedios" (profesionales y de pequeños propietarios) y cuenta con respaldo internacional. Por último, el partido "movimiento liberal-republicano-nacionalista" agrupa sectores empresariales (comerciantes, latifundistas e industriales), que en coyunturas previas adversaron con ahínco la candidatura del candidato del panameñismo auténtico, el octogenario populista Arnulfo Arias. El principal vehículo de expresión de éstos y otros sectores opositores es el diario *La Prensa*.

La posición de la ADO ante las políticas de ajuste fluctúa entre la ambivalencia y la contradicción. El programa electoral de la alianza y de sus integrantes partidistas individuales no son claros ni específicos al respecto, perdiéndose en ambigüedades y generalizaciones abstractas. El discurso político de la ADO es fundamentalmente la denuncia de la "corrupción" del gobierno y del fraude electoral cometido en 1984. La Democracia Cristiana participa además en las movilizaciones emprendidas por COCINA y los gru-

pos magisteriales, pero no logra arrebatárle la dirección del movimiento al panameñismo auténtico, sectores afines al más pequeño "partido de acción popular", y otros; la democracia cristiana tampoco se pronuncia claramente respecto del programa de ajustes, aunque en esencia la posición de la ADO es que los ajustes "no funcionan sin un cambio de gobierno", como se colige del extracto siguiente de un editorial del diario *La Prensa*:

"Los ajustes, tanto económicos como financieros, son inevitables. Tenemos que cambiar políticas que han fracasado. Los representantes del Banco Mundial deben tener presente que cambios en la legislación laboral, sobre la producción agropecuaria, e incentivos industriales, no resolverán los problemas si al mismo tiempo no se produce un verdadero ajuste en el sector público. Esto entrañaría modificar la política y actividad en relación al gasto público, el déficit fiscal, la política de ingresos, y el uso y abuso del crédito público. No basta que se afirme, como hasta ahora, que se dará más énfasis al sector privado mientras se mantiene la actitud estatista y se continúa con un aparato gubernamental enorme, costoso, e ineficaz. El cambio en el sector público es indispensable y previo".³⁵

Los representantes de la ADO ante la Asamblea Legislativa rehusaron votar en contra ni a favor de las reformas a la ley laboral, industrial ni agropecuaria patrocinadas por el FMI y el Banco Mundial en marzo, y abandonaron la sala al momento de la votación.

Por último, otros grupos políticos de izquierda y centro han hecho pronunciamientos que van desde el desconocimiento de la deuda externa hasta posturas igualmente ambiguas a las formuladas por los dos principales bloques políticos.

VI. Las perspectivas económicas y socio-políticas

Los resultados macroeconómicos obtenidos por el gobierno entre 1983 y 1987 no han sido satisfactorios. Tanto factores nacionales como internacionales han complicado la situación panameña, lo cual ha repercutido de manera notoria sobre la situación de las finanzas públicas. Estas se encuentran sumidas en una verdadera crisis, de la cual a corto plazo parece muy difícil salir. En el fondo del problema está la creciente resistencia que interponen los distintos sectores sociales al proceso del "ajuste estructural".

El crecimiento económico global desde 1983 ha sido escaso. Y superada la recesión de 1984, el crecimiento promedio experimentado por el producto interno bruto (PIB) panameño entre 1985 y 1986 es inferior a las tasas logradas a principios de la década y en décadas anteriores. A finales de 1986 el PIB per cápita panameño no superaba el de 1982, y el crecimiento económico empezaba a decaer, tendencia que se ha acentuado en la primera mitad de 1987.

Tanto la formación interna de capital (con la excepción del sector construcción) como los préstamos dirigidos a los sectores agrícola e industrial están disminuyendo también. Las exportaciones tangibles, de 327 millones

de dólares en 1986, siguen por debajo del total alcanzado ya en 1980. El desempleo, considerado por el propio Banco Mundial como el problema socio-económico más serio del país, continúa en niveles extraordinariamente altos, los cuales superan por amplio margen la tasa promedio de la región latinoamericana.³⁶

Hasta cierto punto, estos resultados económicos son una consecuencia de la disminución del ritmo de crecimiento económico en los Estados Unidos y otros países avanzados de economía de mercado o capitalista, hacia los cuales está orientada la economía panameña y, en particular, el programa exportador. También han incidido la ejecución de medidas proteccionistas en esos países, que en el caso panameño han afectado exportaciones "no tradicionales" como la de textiles ensamblados en "maquiladoras" provenientes del sureste asiático. La propia incertidumbre generada por el programa de ajuste estructural en lo relativo a la protección del sector agrícola productor de alimentos para el mercado nacional, y la incertidumbre política existente en el país desde 1984, han contribuido a frenar la inversión, así como la concesión de préstamos al sector agropecuario y al industrial.

Ni el programa de ajuste ni las masivas operaciones de "refinanciamiento" ocurridas entre 1983 y 1986 han logrado estabilizar la situación de las finanzas gubernamentales. Hacia finales de 1986 el gobierno intentó nuevamente refinanciar su deuda externa, para lo cual pactó con el Banco Mundial la extensión del programa de ajuste estructural. Gracias al nuevo acuerdo (conocido como "SAL II") el gobierno obtuvo la promesa de recibir de esa entidad un préstamo de US\$ 100 millones en cuatro partidas, comenzando al final del primer trimestre de 1987. También logró la aprobación del refinanciamiento de su deuda pendiente con los bancos comerciales, pero ambas cosas condicionadas a la ejecución de una serie de "ajustes" adicionales antes del 31 de marzo de 1987.

Dichas medidas incluyeron: la reducción de la fuerza laboral gubernamental en el equivalente de un 2 por ciento (lo cual suma aproximadamente unos 3.000 empleados); la venta de una de dos empresas estatales dedicadas a la producción agroindustrial; la reforma de la legislación y la administración de la seguridad social (reforma que implica destituir a más de 100 empleados administrativos y reducir los beneficios de jubilación a importantes sectores de asalariados); reducir las facultades del Instituto de Mercadeo Agropecuario (IMA) y sus actividades de apoyo a los productores de maíz; reducir las tarifas arancelarias que protegen al arroz, maíz, y otros productos agrícolas, y presentar un plan financiero gubernamental "satisfactorio" para 1987.³⁷

Una vez más, el gobierno se vio imposibilitado para cumplir con las exigencias de los organismos internacionales de crédito, ya que amplios sectores populares y empresariales salieron al paso de las medidas de ajuste propuestas. Las movilizaciones callejeras las encabezaron las organizaciones magisteriales (quienes marcharon en octubre de 1986 en contra de las reformas propuestas a la seguridad social). Por su parte, los empresarios productores de arroz y otros productos presionaron pública y privadamente en contra de la reducción de las tarifas agropecuarias.

Políticamente debilitado, el gobierno sólo logró, en el periodo convenido, reducir las tarifas, y ello en forma escalonada a lo largo de tres años. Y a consecuencia del retraso de la ejecución del ajuste, se demoró la llegada de los préstamos que el gobierno proyectaba recibir para propósitos de refinanciamiento y otros fines durante el primer semestre de 1987. No obstante, el gobierno intentó mantener al día su pago de los intereses adeudados a los bancos comerciales y oficiales.

Las consecuencias de la desfavorable situación externa y de la política económica gubernamental no se hicieron esperar. Durante el primer semestre de 1987 el gobierno se sumió paulatinamente en una de las peores crisis de su historia, la cual afectó virtualmente a todas las entidades gubernamentales, cuyos recursos empezaron a ser insuficientes inclusive para afrontar las operaciones corrientes. Hacia finales del mes de mayo, el Contralor General de la República advirtió que la crisis era tan aguda que, de no efectuarse "ajustes", el gobierno en un plazo muy breve no contaría con los fondos para afrontar el pago de la planilla oficial.³⁸

Al descontento popular imperante a raíz de la difícil situación económica se unió en forma inesperada una grave crisis política a principios del mes de junio de 1987. A raíz de una pugna interna en el Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, se suscita la expulsión de un alto líder militar, el cual formula graves acusaciones en contra de la institución y de su jefe máximo, el general Manuel A. Noriega.

A raíz de estos eventos, estallan desórdenes callejeros en la Ciudad de Panamá y otras capitales de provincias que se prolongan por varios días. Inicialmente encabezado por sectores sociales de extracción media y empresarial, el movimiento recibe luego el apoyo de un segmento popular más amplio, el cual participa en el mismo emprendiendo insurrecciones barriales de manera espontánea y no orgánica.

La crisis de junio agrava tanto la situación económica como la política. Los desórdenes callejeros causan serios daños a diversas entidades gubernamentales, y el descontento político causado por las acusaciones contra las Fuerzas Armadas restan aún más apoyo al régimen. La incertidumbre política que envuelve al país produce, además, una sensible fuga de capitales del país. Esta incertidumbre se ve más tarde agudizada cuando el gobierno de los Estados Unidos se pronuncia en favor de un cambio político en Panamá.

En resumen, las perspectivas del programa de ajustes económicos en Panamá son exiguas a corto plazo, a raíz de los problemas económicos y políticos citados. Ambos han debilitado significativamente al gobierno panameño, y por ende es dudosa su capacidad de proceder con la imposición de las medidas aún pendientes. Una de las evidencias más recientes de esta debilidad fue la cancelación de una concentración de respaldo al gobierno, auspiciada por la alianza oficial (UNADE) para el jueves 9 de julio, la cual tuvo que ser cancelada ante la resistencia interpuesta por muchos funcionarios públicos, y la inexistencia de recursos económicos para financiarla. Este último factor quedó en evidencia con la renuncia del gerente del Banco Nacional unos días antes de la concentración.

Erosionado, pues, el apoyo de amplios sectores de la burocracia civil al gobierno, su actual respaldo se limita a la alta oficialidad de las Fuerzas Armadas, y la oligarquía panameña (con la cual, no obstante, han surgido también roces). La evidencia reciente indica, además, que la disminución del ritmo de la actividad económica se acentuará a corto plazo, con lo cual es de esperarse que se agudice el descontento popular en Panamá. La ulterior reducción del gasto público —especialmente si ella implica la destitución de funcionarios gubernamentales— sólo exacerbará este descontento, como también lo haría cualquier intento de ejecutar las reformas exigidas por el Banco Mundial a las leyes de seguridad social.

En cualquiera de estos casos el gobierno panameño afrontaría la posibilidad de perder el resto del apoyo con que cuenta en las filas de la burocracia civil, e inclusive dentro del aparato militar. Y ello ocurriría en momentos en que, por primera vez en la historia reciente del país, parece estar surgiendo una "tercera opción" política, de orientación netamente popular —se trata de la "Coordinadora de Organizaciones Populares de Panamá" (COPP)—, surgida precisamente a raíz de la crisis de junio. La COPP está integrada por los ya mencionados CONATO y FENASEP, alianza a la que se han sumado otras organizaciones de trabajadores y campesinos. El eje de sus exigencias programáticas es precisamente el desmantelamiento del innovador programa de ajustes estructurales. La COPP es el único organismo que logra movilizarse en esta coyuntura, encabezando unas 15 mil personas el 8 de julio, y se vería necesariamente impulsada por las circunstancias a asumir un verdadero liderazgo político masivo si el gobierno opta por la continuación, a corto plazo, de la política de ajustes. Dado que los ajustes aún exigidos por los acreedores externos del país (en lo tocante a las leyes de seguridad social) afectan inclusive los intereses de las propias Fuerzas Armadas de forma directa, la situación resulta aún más políticamente desfavorable para el programa de ajustes, y hasta podría resultar en una situación de "poder dual" en Panamá, la cual tendría consecuencias imprevisibles.

VII. Conclusiones

La crisis económica y financiera internacional de principios de los años '80 empuja al gobierno panameño a ejecutar una serie de medidas innovadoras en lo económico y social. Se trata ahora de hacer frente a un excesivo endeudamiento y un sector externo desfavorable.

Con dicho objetivo se modifican las políticas agropecuarias, industriales, laborales y de otra índole vigentes en la década previa.

En lugar de una política agro-industrial destinada a fomentar la autosuficiencia mediante la protección y el apoyo gubernamental, ahora el énfasis recae sobre la exportación, y especialmente la de productos no tradicionales. Para ello se impulsa una serie de medidas destinadas a aumentar la productividad agro-industrial, rebajar los costos laborales, y —con ello— aumentar la competitividad de dichas exportaciones.

Agotados sus recursos y afrontando varios problemas internos, el gobierno se retira de la gestión directamente productiva, cediendo el paso a la empresa privada, en algunos casos mediante la "privatización" de entes productivos estatales.

Considerando más efectivo el libre juego de las fuerzas del mercado, el gobierno reduce su interferencia en los mercados panameños, y promueve su apertura hacia el exterior.

En lo social, se da prioridad al cumplimiento de los compromisos financieros contraídos con la banca internacional, inclusive al costo de sacrificar la cantidad y calidad de los servicios públicos. Esto, unido a las consideraciones anteriores, involucra una notoria reorientación en cuanto a la política de distribución de los beneficios del crecimiento económico, que ahora recae en sobre los acreedores del país y el sector privado propenso a contribuir, con exportaciones, a la estrategia gubernamental.

A pocos años de iniciado el nuevo rumbo político-económico, sus resultados no parecen alentadores, y sus perspectivas a corto y mediano plazo son aún menos halagüeñas. El *crecimiento económico* logrado desde 1983 a la fecha ha sido escaso. La *formación interna de capital*, con la excepción (reciente) del sector construcción, parece estar disminuyendo. Las *exportaciones* "no tradicionales" parecen haber crecido significativamente entre 1981 y 1986, impulsadas en parte por empresas ensambladoras ("maquiladoras") de textiles provenientes del lejano oriente, pero el gobierno estadounidense acaba de adoptar drásticas medidas proteccionistas limitando el acceso de dichos productos (textiles) a ese mercado.

Por otra parte, cifras oficiales recientes parecen indicar que, en promedio, los costos laborales en el *sector manufacturero* están disminuyendo, y la productividad aumentando. Pero el *sector agropecuario* parece estar abocándose a la peor crisis de su historia reciente. El *desempleo*, considerado por el propio Banco Mundial como el problema socioeconómico más serio de Panamá, continúa a niveles extraordinariamente altos. Por último, no parece haberse obtenido la *estabilización fiscal*. Tanto la deuda pública como el servicio de la misma han continuado creciendo, este último en forma desmesurada, y a principios de 1987 el Ministro de Planificación indicó que el país estaba solicitando a sus acreedores una nueva moratoria de 180 días sobre el pago del servicio de su deuda, mientras se renegocia (otra vez) su "refinanciamiento".

Para 1987 y 1988 no se vislumbra una mejoría en ninguno de los aspectos negativos mencionados. En lo interno, la crisis político-administrativa que aqueja al gobierno desde las elecciones de 1984 habrá de agudizarse, afectándose la marcha de la economía. El propio programa de ajuste propiciará dichos problemas, y afectará en forma negativa a la agricultura y la industria, y contribuirá a deprimir la actividad económica en general. En lo externo, la renovación de la crisis financiera que afecta a Centro y Sudamérica, la desaceleración económica internacional (y su acompañante, el deterioro de los términos de intercambio), junto a las cada vez más intensas tendencias proteccionistas en los países industrializados, también perjudicarán el funcionamiento de la economía panameña.

Notas

1 *Panamá en cifras* (Años 1980-1984), Panamá: Contraloría General de la República, cuadros 342-01, 342-04, 342-02, y 343-04, 1985.

2 "Carta de Intenciones al Banco Mundial", *La Prensa*, 17 de julio de 1985.

3 "Carta...", ob. cit.

4 *Préstamos de Ajuste Estructural-Los Documentos Base*, Panamá: 1984. Traducción no oficial de R. N. Méndez, mimeografiada, del *Informe del Presidente del Banco Mundial sobre un préstamo de ajuste estructural a Panamá*, documento interno confidencial del Banco Mundial, fechado 19 de octubre de 1983, párrafo 24.

5 "Carta...", ob. cit.

6 Ley 1 del 17 de marzo de 1986, *Gaceta Oficial*, Panamá, ERSA, 17 de marzo de 1986.

7 "Carta...", ob. cit.

8 "Carta...", ob. cit.

9 Ley 2 del 20 de marzo de 1986, *Gaceta Oficial*, núms. 20-518, Panamá, ERSA, 24 de marzo de 1986.

10 "Carta...", ob. cit.

11 Ley 3 del 20 de marzo de 1986, *Gaceta Oficial*, núms. 20-518, Panamá, ERSA, 24 de marzo de 1986.

12 En enero de 1986 el presidente Eric Del Valle presentó ante la opinión pública panameña un "Plan de Lineamientos, Objetivos, y Acciones para el Desarrollo" que, en esencia, se mantiene dentro de los parámetros de las "Cartas de Intenciones" previamente dirigidas por la anterior Administración al FMI y al Banco Mundial meses antes. Durante la discusión de un anteproyecto de ley sobre la explotación de hidrocarburos en Panamá la última semana de marzo (1987) el legislador del PRD (oficialista), Rigoberto Paredes, declaró candidamente ante el pleno que la presentación de dicho "Plan" había sido una exigencia de los organismos de crédito citados. Ver, "Plan de Lineamientos, Objetivos, y Acciones para el Desarrollo de Panamá" (Discurso del presidente Eric Del Valle), *La Estrella de Panamá*, 30 de enero de 1986.

13 *Panamá en cifras...*, ob. cit., cuadro 343-05. Los datos pertinentes a otros países latinoamericanos se recabaron en: González, Norberto, "Balance preliminar de la economía latinoamericana 1986", en *Notas sobre la economía y el desarrollo*, CEPAL, Santiago de Chile, diciembre de 1986.

14 *Panamá: cambio estructural y perspectivas de crecimiento*, Banco Mundial, Washington, 1984; traducción no oficial al español anónima, pág. 64.

15 *Idem*, pág. 65.

16 Ver, "Convenio sobre el trato y protección de la inversión", Ley 12 del 27 de octubre de 1983, *Gaceta Oficial* (29 de agosto de 1985), Panamá, ERSA, 1985. El convenio fue firmado en Washington el 27 de octubre de 1982.

17 *Panamá: cambio estructural...*, ob. cit., párrafo 4.13.

18 "Carta de Intenciones al FMI", *El Matutino*, 19 de junio de 1985, párrafo 14.

19 *Idem*, párrafo 19.

20 "Carta de Intenciones al Banco Mundial", ob. cit.

21 *Panamá: cambio estructural...*, ob. cit., párrafo 4.35.

22 "Carta de Intenciones al Banco Mundial...", ob. cit.

23 *Informe del Contralor General de la República*, Panamá: Contraloría General de la República, 1983 y 1987, páginas 29 y 18, respectivamente.

24 "Carta de Intenciones al Banco Mundial...", ob. cit.

25 *Idem*.

26 (a) *Panamá en cifras* (Años 1980-1984), ob. cit., cuadros 342-08 y 343-03.
(b) *Informe del Contralor...* (1987), ob. cit., Anexo G.

27 (a) *Panamá en cifras...*, ob. cit.

(b) *Informe del Contralor...*, ob. cit.

28 Muchas erogaciones en concepto de inversiones y materiales parecen haberse incluido en 1980 dentro de los renglones "transferencias de capital", "cargos a empréstitos", y "fuera de presupuesto". Este último renglón disminuyó de 160.3 millones de dólares en 1980 a 10.7 millones en 1986. Ver, *Panamá en cifras...*, ob. cit., cuadro 343-02, e *Informe del Contralor (1987)*..., ob. cit., Anexo 5.

29 "Acto Constitucional de 1983", *Gaceta Oficial* 19-826 del 6 de junio de 1983.

30 El principal de éstos es la traducción no autorizada que hice en noviembre de 1984 y luego reproduje con el mimeógrafo del Informe presentado por el presidente del Banco Mundial, A. W. Clausen, ante la junta directiva del Banco Mundial al respecto de la solicitud panameña de un préstamo de ajuste estructural, fechado octubre de 1983. Ver, *Préstamo de Ajuste Estructural-Los Documentos Base*, introducción y traducción de R. N. Méndez, Panamá, noviembre de 1984. Trabajo mimeografiado.

31 "Evolución histórica de la estructura económica panameña y la causa actual de nuestro subdesarrollo", *Crítica*, CONATO, 27 de mayo de 1985.

32 *Idem*, loc. cit.

33 Declaraciones de Jorge Richa, vicepresidente del Sindicato de Industriales de Panamá, citadas en, "Ajuste o desbarajuste, 1-2-3 y brinca (a un año de las leyes de marzo)", *La Gaceta Financiera*, 23 de febrero de 1987.

34 *Idem*, loc. cit.

35 "Hoy por hoy", *La Prensa*, 28 de febrero de 1986.

36 Fuentes: *Panamá en cifras* (varios años), Panamá: Contraloría General de la República, y CEPAL, *Balance preliminar de la economía latinoamericana*, CEPAL, Santiago de Chile, 1986.

37 *Informe y recomendaciones del Presidente del Banco Mundial para la reconstrucción y desarrollo a los Directores Ejecutivos sobre la propuesta de un segundo préstamo de ajuste estructural por la cantidad de US\$ 100 millones para la República de Panamá* (Informe P-4376-PAN), Banco Mundial, Washington, 13 de noviembre de 1986.

38 "Contralor advierte sobre posibles problemas económicos del gobierno", Manuel Álvarez, *La Prensa*, 28 de mayo de 1987.

Innovaciones políticas, económicas y sociales 1980-1987: el caso de Nicaragua*

Francisco López**

Introducción

Para el presente trabajo hemos considerado conveniente, dividir en varios períodos la política económica y social impulsada por el gobierno nicaragüense. Cada uno de ellos está signado por una serie de características en donde se combinan factores económicos como extraeconómicos que en esos momentos gravitaban sobre la sociedad nicaragüense.

Al hablar de innovaciones de política económica y social, es bueno dejar establecido de antemano qué entendemos nosotros por tales conceptos. En toda Revolución Social como la nicaragüense, se desarrollan, de parte de los sectores sociales hegemónicos, una serie de innovaciones en el ámbito económico y social que tienen que ver necesariamente con aquellas reivindicaciones, podríamos decir históricas, que nunca fueron satisfechas en la sociedad anterior; nos referimos a políticas de redistribución del ingreso, políticas de vivienda, educación, salud, organización laboral, reforma agraria, empleo, distribución, créditos, etc., que forman parte de los planes económicos de estas sociedades en transición.

Por supuesto, algunas de estas innovaciones en las sociedades en transición tienen limitaciones y pronto el nuevo Estado se da cuenta que no puede de golpe satisfacer todas las necesidades acumuladas a lo largo de centurias y por lo tanto las políticas se vuelven, al pasar los primeros años de euforia, más acordes con las posibilidades, siempre limitadas, de nuestros países subdesarrollados.

* Investigación realizada en los marcos del Proyecto PNUD-UNESCO-CLACSO, RLA 86/001, Ciencias sociales, crisis y requerimientos de nuevos paradigmas en la relación Estado/Sociedad/Economía.

** Investigador del Instituto Nicaragüense de Investigaciones Económicas y Sociales (INIES), Managua.

No por ello las innovaciones en estas sociedades son menos importantes; por el contrario, en estas sociedades en transición y a partir del triunfo revolucionario entran en una dinámica tal que posibilitan las condiciones para superar por amplio margen las iniciativas o innovaciones que pueden darse en otros países donde no ha habido una Revolución Social.

Las políticas económicas son impulsadas por el Estado y por ello adquieren carácter político, ya que el Estado no puede situarse por encima o al margen de los intereses por lo que distintos sectores y clases intervienen en la lucha en el interior de cada sociedad. Por ello, señalaremos que toda política económica conlleva una sustancial carga ideológica según sea la clase hegemónica que a través del Estado impulsa la política económica en favor de los intereses que representa.

Así como no consideramos que el Estado, en cuanto instrumento para la aplicación de la política económica doméstica, sea neutro y se ubique al margen de la lucha social en el interior de nuestras sociedades, tampoco creemos que las políticas económicas sean el único factor para que los países subdesarrollados puedan salir adelante en sus planes de desarrollo. Una aspiración muy legítima de los países del Tercer Mundo (subdesarrollados) ha sido, especialmente en los últimos años, la necesidad de formar un bloque común para enfrentar problemas tan graves en el orden económico internacional, como la deuda externa, las políticas proteccionistas de los países desarrollados, y el deterioro de los términos de intercambio, para sólo citar algunos de estos problemas en el orden externo.

Asimismo, la participación popular y el reencuentro con los valores culturales nacionales, potencian la transformación y el desarrollo.

En un interesante artículo aparecido en el periódico español *El País*, escrito por Francisco Albrúquerque y Francisco Ferraro en marzo pasado, señalaban lo siguiente:

"Por otra parte, es necesario insistir en que para la explicación de la realidad económica y, por tanto, para una correcta formulación de la política económica, no basta con tomar en consideración los factores estrictamente económicos; la realidad no se explica exclusivamente con las estadísticas usuales de producción, empleo, inflación, comercio exterior, etc., sino que han de tomarse en consideración los demás factores sociales, institucionales, culturales, políticos, etc., relevantes al fenómeno, y tan difíciles de apresar para los entusiastas de la simplificación economicista".

Con esto estamos situando en su justa dimensión la importancia y limitaciones que tienen en su implementación las políticas económicas en países como el nuestro, en donde gravitan con enorme peso los factores extra-económicos de carácter interno y en donde las condiciones de dependencia externa asumen un papel importante.

En el caso de Nicaragua es importante dejar bien establecido que las innovaciones en política económica y social para enfrentar la crisis han tenido, especialmente a partir de 1981, un elemento distorsionador extraeconómico como lo es la guerra de agresión que sufre de manera prolongada el pueblo nicaragüense.

Esta situación anormal ha provocado, por un lado, grandes limitaciones en desarrollar aquellas políticas diseñadas bajo el supuesto de condiciones normales, y se ha alcanzado, por lo tanto, desequilibrios macroeconómicos bastante fuertes que se expresan en el fenómeno de la inflación que se ha agudizado a partir del año 85.

Por otro, estas mismas condiciones difíciles han potenciado una serie de nuevas innovaciones que han permitido sobrevivir a la Revolución Nicaragüense en medio de esta crisis que para nuestro caso no es solamente económica sino que se expresa en el campo político militar.

Ello ha sido posible gracias a la enorme participación popular en la implementación de las políticas económicas y sociales, donde el Estado en conjunto con dichos sectores ha venido buscando y llevando a cabo medidas que permitan sortear la crisis. Es indispensable, por lo tanto, tener en cuenta que en Nicaragua la implementación de las políticas económicas tienen en los sectores populares organizados, así como en los pequeños y medianos productores, a los sujetos activos, y diría indispensables, para la efectividad de las mismas. Esto de por sí es una innovación importantísima que diferencia a Nicaragua de los países de la región, donde estos sectores son simplemente receptores de las políticas económicas impulsadas por los gobiernos.

Para finalizar esta introducción, queremos señalar que en el desarrollo cronológico nos hemos esforzado por establecer las políticas económicas y sociales más relevantes, las que aparecen en cada período analizado, así como los actores más importantes, de los cuales hemos destacado al Estado y al sector empresarial. También hemos señalado de manera insistente el escenario de guerra en que se desenvuelven las políticas económicas impulsadas por el gobierno nicaragüense, y en donde todo parece indicar que se transita a otro tipo de escenario en donde la lucha política y la paz en la región centroamericana prevalezcan por encima del conflicto bélico.

De tal manera que hemos puesto el acento en presentar el desarrollo cronológico de las políticas económicas y sociales y en analizar en cada período los elementos antes señalados.

Por último quiero dejar constancia que la realización de este trabajo es producto de un esfuerzo colectivo; así deseo destacar de forma especial al Departamento de Investigaciones Económicas de INIES y de manera particular al compañero César Samillán, con quienes hemos discutido largamente sobre el desarrollo de las políticas económicas en Nicaragua.

Dinámica de la economía nicaragüense: 1980-1987

I. Aspectos generales

El propósito de este apartado es presentar una descripción de los acontecimientos más sobresalientes del proceso de política económica nicaragüense durante los años de la gestión revolucionaria sandinista de

1980-1987. Con este fin, hemos dividido el período en tres fases, obedeciendo a las características medulares que adoptó la política económica a lo largo del período.

a) La fase 80-81: reactivación y transformaciones

Caracterizada por el desarrollo de una política económica encaminada a incrementar la demanda efectiva, en base a la ampliación del consumo, la reconstrucción del aparato productivo y la realización de transformaciones estructurales.

b) La fase 82-84: recesión y emergencia

Marcada por un intenso proceso inversor para acelerar la expansión de la capacidad productiva, no obstante la presencia destructiva de la agresión militar extranjera; esta situación impuso al país el adoptar medidas de emergencia tanto en el plano económico como político.

c) La fase 85-87: crisis y sobrevivencia

Caracterizado por un sobresaliente proceso inflacionario, bajo el influjo de una intensificación de la guerra de intervención norteamericana y boicot internacional. En esta fase la guerra adquirió prioridad en la asignación de los escasos recursos, afectando significativamente los niveles de vida de la población.

Sin embargo, más allá de la medida coyuntural, aparentemente suelta y contradictoria, la dirección de la economía se ha ido definiendo bajo el condicionamiento de dos intereses medulares. Por un lado, la necesidad estratégica de expandir y reestructurar la economía con medidas que superen la reproducción del modelo económico-social pre-revolucionario, sentando las bases de una lógica de acumulación que dé respuestas a las necesidades vitales de las mayorías. Esto implicó la determinante participación del Estado en la economía, como sostén y gestor de la reestructuración, roturando relaciones sociales en la producción y construyendo nuevas articulaciones que afectan la matriz social-productiva pre-existente. En tal sentido, las confiscaciones de las propiedades del somocismo, la nacionalización de la Banca y el Comercio Exterior, la transformación agraria, la intensa política de inversión pública en el ámbito social y productivo, y la conformación paulatina de los canales de participación popular, intentan ser ejes estructurales económicos y políticos de la nueva reproducción del sistema. Estas medidas alteraron inevitablemente los equilibrios de coexistencia política que sustentaban al Estado somocista y da inicio a una nueva y compleja reestructuración del poder.

El otro condicionamiento se sustenta en la decisión estratégica de

encarar el proceso de producción bajo un esquema de economía mixta, que dé amplias posibilidades de desarrollo a la actividad productiva privada grande, mediana y pequeña, junto a sectores cooperativos y estatales. Para 1983, el gran empresario privado controlaba el 25% de las actividades productivas (agricultura, industria y minería); los medianos y pequeños productores privados poseían el 38% y el sector estatal el 37% del conjunto de estas actividades.

Mientras que la necesidad de "expandir y reestructurar" obedecen a la lógica popular del proceso revolucionario y expresa la voluntad socializadora del Gobierno, la necesidad de la "economía mixta" y con ella la existencia y consolidación de la lógica privada de acumulación, responde al reconocimiento del Estado del subdesarrollo de las fuerzas productivas y los límites que impone una singular situación geopolítica.

La presencia activa de estos intereses han generado tensiones que han marcado el desenvolvimiento económico en estos ocho años, el cual no podía ser más azaroso si a las circunstancias de guerra de agresión y crisis internacional, se suma las características particulares de la economía sobre la cual se echa a caminar el proyecto revolucionario. Es decir, una economía destruida por la guerra de liberación, saqueada y estructuralmente preparada para reproducirse si se le garantizan las condiciones de dependencia.

De tal manera que la intensa pugna distributiva que se desató con la vigencia conflictiva de los intereses medulares que hemos señalado, prontamente tocaron los límites de las diversas restricciones materiales que impone la dependencia y el atraso económico. Las forzadas reasignaciones de riquezas e ingresos en un marco de escasos recursos y grandes dificultades técnico-organizativas para impulsar su crecimiento, transformaron las expectativas y bases de sustentación del poder de los agentes económicos. Estos hechos agitaron agudamente la dimensión política del conflicto social que, en ausencia de canales institucionales tradicionales para dirimirlos, trascendió el entorno nacional al sensibilizar los intereses hegemónicos del imperialismo norteamericano. El pensamiento político de unidad nacional para superar el atraso y la agresión, se expresó en acciones de política económica "subsidiadora de la tranquilidad" en la medida en que se esforzó para atender los reclamos y aspiraciones sustanciales de ambos intereses en pugna, que a la larga inflacionaron el proceso económico.

II. Antecedentes y punto de partida: 1979

Al asumir el poder el gobierno sandinista, el 19 de julio de 1979, la economía nicaragüense estaba prácticamente destruida y paralizada por los daños de la guerra de liberación y los efectos de una crisis del modelo económico de desarrollo que se venía gestando.

En este marco, el gobierno se propone llevar a cabo transformaciones sustanciales en una base económica capitalista dependiente en la que sobresale la significación de la pequeña y mediana propiedad, tanto en las

principales actividades agroexportadoras como en la ganadería y granos básicos, una gran burguesía ubicada principalmente en los centros financieros del país y la agroexportación, y un sector asalariado reducido que contrasta con la magnitud de los sectores populares no proletarizados.

En la década del 60, el crecimiento industrial enmarcado en el esquema de integración regional contribuyó poco a la introducción de modificaciones en el funcionamiento general de la economía urbana, que siguió caracterizada por el gran peso del comercio y los servicios, y en particular por una enorme cantidad de pequeñas unidades de actividad.

En consecuencia, como país agroexportador desarrolló una estructura productiva dislocada, con técnicas de producción atrasadas y una fuerte dependencia externa básicamente norteamericana. Esto era el soporte de una marcada desigualdad en la distribución del ingreso que no posibilitaba el desarrollo del mercado interno, impidiendo a la vez la edificación de una sólida actividad industrial.

Este tipo de economía se correspondía con un Estado —el Estado somocista— que se configuró con las invasiones militares norteamericanas de los años 30, y como tal constituía el eslabón institucional que expresaba y reproducía la dominación externa sobre la sociedad y la economía.

La información estadística revela que la revolución se encontró con una infraestructura física y social (tanto en el agro como en la industria, el comercio, la salud y la educación) destruida, y los daños estimados eran de US\$ 520,3 millones. Una descapitalización y fuga de capitales que alcanzaba los US\$ 662 millones. Un lucro incesante por inactividad económica de US\$ 1.246,8 millones. Una deuda externa de US\$ 1.650 millones, que a través del fraude habían quedado en posesión de Somoza y sus allegados. Violenta reducción del hato ganadero y fuerte caída de la producción de algodón, uno de los principales productos de exportación. Estas magnitudes relacionadas con la capacidad de producción anual del país de aproximadamente US\$ 2.500 millones y una exportación en aquella época de US\$ 600 millones, nos dará una idea del peso de la destrucción y la crisis: casi dos años de producción nacional, o aproximadamente 7 años de exportaciones. La crisis de 1979 significó un retroceso productivo de incommensurables proporciones que ubicó a la economía en los niveles de 1969.

La nueva dirección de la economía implementada desde el 19 de julio y sus cinco meses de gestión del 79, no fue suficiente para remontar un cuadro macroeconómico descalabrado que resumía la vertiginosa caída de la economía desde 1978 en la que el PIB disminuyó en -7,8% y se prolongó en 1979 con una tasa de -26%.

De este modo los indicadores de la crisis, a finales del 79, reflejaban la agonía de un esquema de desarrollo, que obviamente condicionó la gestión y marcha de la nueva opción revolucionaria. Las graves disminuciones apuntadas, ampliaron los niveles de desempleo cuya tasa alcanzó el 23%, el consumo disminuyó en -27%, y la inversión se redujo a límites catastróficos de -144%, reflejando la extraordinaria descapitalización que sufre el país a través del saqueo de los inventarios y reservas. Es decir, una verdadera hecatombe en el sector real de la economía que no tardó en expresar-

se en desajustes financieros que condicionaron niveles de inflación desconocidos del 70% y abrigaron una intensa actividad especulativa. En efecto, el déficit fiscal alcanzó el 13% del PIB y fue financiado en un 80 por ciento por crédito del Banco Central, mecanismo que favoreció el crecimiento del circulante monetario, casi duplicándose en relación al año anterior. De modo que desde esta época germinan las presiones de demanda, acompañada de incertidumbre financiera que persuadía a los agentes económicos mantener dinero líquido en su poder, afectando la función intermediadora del naciente sistema financiero nacionalizado.

III. Reactivación y transformaciones: 1980-1981

La economía durante este período logró una significativa reactivación, determinada por la fuerte intervención del Estado y por el positivo comportamiento del financiamiento externo, que hizo posible elevados niveles de importación para complementar el consumo y el proceso productivo nacional. El producto bruto interno creció en 1980 en 4,5% y en 1981 se elevó al 5,4%, destacándose los crecimientos espectaculares de la inversión y el consumo público.

En este período la preocupación central del Gobierno fue la reconstrucción del aparato productivo y la recuperación del nivel de actividad económica alcanzado en el período de 1978. Se pretendió con ello superar la grave escasez de bienes de consumo básico así como la disminución de las elevadas tasas de desempleo.

Se dio prioridad a la utilización de la capacidad instalada ociosa antes que a la ejecución de nuevos proyectos productivos y se inició una drástica transformación de los flujos de la demanda social en favor de la mayoría de la población. En efecto, en 1980 el consumo global se aproximó a los altos niveles registrados en 1978, sin embargo, en su composición se destacó un tipo de consumo básico en desmedro de un consumo de características suntuarias. (Tablas 1 y 2).

La inversión pública en 1980 estuvo dirigida a la construcción de infraestructura económica y social. Se inició la ampliación de la red vial, en especial caminos de penetración en zonas de producción agrícola (carretera Río Blanco-Siuna), programas de construcción y equipamiento de la red nacional de energía eléctrica tanto en centros urbanos como áreas rurales, obras de saneamiento y alcantarillado y construcción de mercados de distribución, centros de acopio y almacenamiento. En infraestructura social se construyeron hospitales en Managua, Matagalpa, Rivas, Bluefields y Masaya.

En 1981, la inversión pública se vinculó un poco más a la producción, dirigiéndose a proyectos de sustitución de importación de energía, expansión de la industria azucarera, la avicultura, la horticultura, ampliación de infraestructura de comercialización de granos básicos y producción de mineral de oro.

La ejecución de la inversión tuvo serios inconvenientes ocasionados

por la aparición de cuellos de botella no previstos en la etapa de programación, entre los cuales se pueden mencionar la falta de capacidad del país en el rubro de la construcción; asimismo, se observó una preinversión incompleta que afectó el planeamiento, coordinación y la definición de oportunidad del proyecto. También era notorio la falta de recursos humanos capacitados en la administración y ejecución de proyectos.

En general la reactivación enfrentó dificultades de orden técnico, consecuencia de la marcada desarticulación del aparato productivo e incipiente capacidad organizativa de las instituciones. Pero más aún estuvo acompañada por medidas de transformaciones estructurales que cambiaron la fluidez de la reactivación convencional, estando intervenida por acontecimientos políticos que influyeron en las expectativas del sector privado que redujeron significativamente su participación en la recuperación.

Así, junto con las iniciativas del gasto público, se adoptaron medidas reestructuradoras en la propiedad, como la confiscación de los bienes del somocismo en 1979, medidas compartidas por todos los sectores, que afectó al 43% de la superficie latifundista y el 27% de las fincas mayores de 500 manzanas. Se nacionalizó el comercio exterior con lo cual el Estado se hizo cargo de la comercialización de todo lo exportable, convirtiéndose en el único negociador internacional. Se nacionalizó el sistema financiero que se erigió como una necesidad vital que permitía negociar condiciones más favorables de la deuda en curso y la heredada de 1.600 millones de dólares, se buscó democratizar el crédito hacia el mediano y pequeño productor agrícola, artesano e industrial. Se hicieron rápidos avances en beneficio de los sectores populares, como salud preventiva, desarrollo cultural y especialmente una campaña nacional de alfabetización que logró disminuir el porcentaje de analfabetismo del 55% al 13%.

La intención y fuerza de los cambios creó incertidumbre en amplios sectores de la burguesía no-somocista. Su participación en instancias del gobierno y la incorporación a la política económica de muchas de sus demandas (crédito, subsidios, infraestructura, divisas, etc.) fue considerado por el gobierno como una condición necesaria para apuntalar y remontar la parálisis productiva. El concurso inversionista requerido a la burguesía y las condiciones de crisis orilló a apelar a los trabajadores a congelar sus demandas salariales y a mantener una activa disciplina laboral.

La explícita posición del Gobierno de convocatoria a la Unidad Nacional para la reconstrucción y la transformación de la economía, en términos de una nueva lógica de acumulación y su acción reguladora sobre el conjunto de propiedad mixta (privada, cooperativa y estatal), creó inconformidad en los sectores más conservadores de la burguesía, que asume un proyecto político en el que se sustenta la implementación de una economía que los reproduce como clase dominante. Estas controversias y pese a las condiciones favorables que le brindó la política económica, consolidaron expectativas de inseguridad de amplios segmentos de la actividad privada, cuya inversión se redujo considerablemente en 1980. En este año la inversión privada apenas alcanzó 191 millones de córdobas en contraposición a los 724 millones de 1979, el año más agudo de la crisis.

Para 1981 se observa cierta reacción de la actividad privada, pero en general su participación en la inversión real ha ido descendente (ver crédito privado, tabla 8).

Cuadro 1
Indicadores de la Recuperación 1979-1981
(Millones de Córdoba)
de 1980

	1979	1980	1981
PIB	19.882,0	20.799,0	21.915,0
Consumo	17.617,0	21.269,0	19.392,0
Básico		10.587,0	10.905,0
No básico		6.579,0	3.833,0
Público		4.103,0	4.654,3
Inversión	-1.263,0	3.490,0	5.336,0
Pública	539,0	3.307,0	3.937,0
Privada	724,0	191,0	1.400,0

Fuente: MIPLAN.

Nota: (Ver Tabla 2).

Aún con todos los percances la reactivación de la economía se dio, aunque menguada por la interferencia de las tensiones políticas y soportada tanto por la reactivación del consumo como por los niveles de inversión rehabilitadora.

En esta fase se amplió el número de ocupados, con medidas como la creación del fondo para combatir el desempleo financiado por los propios trabajadores, creándose más de 100.000 plazas, estando la mayoría de ellas en el aparato estatal. En el campo, se decide que en cada finca se contrate un trabajador permanente por cada 25 manzanas. La ampliación de la demanda y el control salarial incrementó la rentabilidad empresarial (que no se vio disminuida por los incrementos de la presión tributaria, especialmente favorable a la tributación directa —ver tabla 4—), que favoreció los crecimientos de oferta y a su vez desactivó los altos niveles de inflación del año anterior, alcanzado en 1980 la tasa del 35% y en 1981 la del 25%, a pesar de lo cual no se pudo evitar cierta caída en el salario real de los trabajadores (ver tabla 5).

Los altos beneficios de las empresas y de comerciantes se vieron aún

más incrementados a través de tradicionales formas de especulación. Los mecanismos de subsidio y de control de precios establecidos para regular el proceso inflacionario, comenzaron a ser violentados por el criterio de mayor ganancia individual con el menor esfuerzo.

Así, muchas empresas comenzaron a canalizar parte de sus insumos subsidiados al mercado negro, lo cual resentía la producción real, pero generaba ganancias monetarias exorbitantes. Paralelamente, los comerciantes usaron el acaparamiento y promovieron escasez, incrementando su renta especulativa. Los mayores ingresos de empresarios y comerciantes no constituyeron depósitos bancarios debido a la desconfianza efectiva en el sistema bancario, y se iniciaron presiones de demanda por bienes de consumo duraderos que sólo podían ser satisfechos con importaciones y en caso contrario se demandó la divisa con el único fin de especulación cambiaria y fuga.

En esta forma se inicia un lento pero efectivo proceso de relajamiento de la producción, en contraste al activo gasto de Estado, generando tensiones en los mercados internos con presiones inflacionarias, que durante esa fase fue frenado con ingentes montos de importación. Al respecto, el rubro de importaciones que mayor crecimiento experimentó fue el de bienes de consumo que de 100 millones de dólares registrados en 1979, pasó a 258 y 243 millones en 1980 y 1981 respectivamente. Con esto se intentó subsidiar la tranquilidad de la población en sus distintas áreas de consumo. El siguiente rubro de mayor significación de las importaciones fue de materias primas e insumos que de 187 millones de dólares en 1979, pasó a 458 y 491 millones en 1980 y 1981 respectivamente, lo que en parte explica la reactivación de la economía. Por último, también los bienes de capital lograron montos de 100 y 200 millones por año, mayormente demandados por las inversiones del sector estatal. Los efectos de estas exigencias por salir con rapidez del atraso económico generaron desequilibrios financieros, que se reflejaban en un extraordinario déficit comercial externo de 473 millones de dólares en 1980 y 500 millones en 1981, gestando una nueva deuda externa de mediano y largo plazo de mil millones de dólares sólo en dos años. Las reservas netas del país alcanzaron niveles de negatividad excepcionales, -389 millones de dólares en el 80, y -331 millones en 1981, lo que equivale a estar sobregirado, es decir, a deber en el corto plazo (además de otras deudas externas contratadas a diferentes plazos) casi la mitad de las importaciones de un año. En consecuencia, el servicio de la deuda creció peligrosamente, llegando al 34% de las exportaciones en 1981.

Paralelamente, la veloz carrera del gasto público había elevado considerablemente el crédito interno y en especial el crédito del Banco Central para financiar el abultado déficit fiscal que en 1981 era el 12% del PIB, potenciando presiones inflacionarias.

De este modo, los esfuerzos de reactivación rápidamente agotaron sus fuerzas. Ya en el segundo semestre de 1981, la economía da muestras de decaimiento, lo que obligó a la búsqueda de soluciones que apuntalaran el avance y defendieran la soberanía nacional, toda vez que se verificaba dramáticamente una desbozada agresión externa. En este año, el Gobierno esta-

dounidense suspende los créditos para la compra de alimentos, aprueba un programa de diez puntos, incluyendo ayuda económica y militar a las "naciones amigas" centroamericanas y el financiamiento de 19 millones de dólares para establecer una fuerza mercenaria. En los comités de inteligencia de la Cámara y el Senado norteamericano se conoce que la Central de Inteligencia Americana ha iniciado esfuerzos para crear una fuerza comando, altamente entrenada, para atacar puntos estratégicos en Nicaragua.

En estas circunstancias, la determinación política fue profundizar el avance estratégico, aunque paulatinamente. En este sentido, se dictó la Ley de Reforma Agraria que posibilitó el paso de tierras ociosas a las cooperativas y algunas grandes áreas capitalizadas al área de propiedad del pueblo. Se inicia la racionalización industrial que implicó el control directo o indirecto sobre 75 empresas mayores; se avanzó en la monopolización estatal del mayoreo de la canasta básica de consumo popular que desgastaría el gran mayoreo privado.

Sin embargo, el avance no sería una simple toma de propiedades —no se pretendió avanzar en base a la confiscación o el intento de controlar la economía a través de la estatización—, sino más bien generar una mayor articulación de la planificación estatal, la rentabilidad normada del sector empresarial y la lógica mercantil de la pequeña producción.

IV. Recesión y emergencia: 1982-1984

El período 1982-1984 se caracteriza por su inestabilidad en los ritmos de crecimiento en la actividad económica, con tendencia clara al estancamiento productivo. Es el período en donde se consolidan las desproporciones macroeconómicas, signadas por un esfuerzo inversor sin precedentes y por la extensión y profundidad de la guerra de agresión. Aún así el ritmo inflacionario del período se pudo mantener a niveles manejables con un promedio del 35% (ver tabla 5).

Junto a las tensiones financieras heredadas del período anterior, en 1982 se enfrenta la ampliación y profundización de la agresión norteamericana. Es el año en que EE.UU. autoriza las operaciones encubiertas contra Nicaragua, vetando una resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que prohibía el uso de la fuerza o la intervención en asuntos de otros países, y al mismo tiempo se comprobaba que la Central de Inteligencia Americana estaba directamente comprometida en objetivos destruidos en Nicaragua, con el fin de disminuir la capacidad de defensa del país. En marzo de 1982, el gobierno tuvo que decretar el estado de emergencia nacional ante los enfrentamientos ocurridos en las zonas fronterizas del norte, y a nivel internacional se conforma el grupo de Contadora, ante las evidencias de desestabilización del área centroamericana y probable intervención militar directa de los Estados Unidos.

Era evidente que se había entrado en tiempos de emergencia. El reconocimiento de esta delicada situación y el convencimiento que de continuar con esas tendencias, el país podría entrar a una situación extremadamente

difícil en el plano económico, determinó que el gobierno ampliara las medidas adoptadas en los últimos meses de 1981, e iniciara un conjunto de políticas orientadas a definir más específicamente los roles de los diversos sectores, sin dejar de avanzar en las transformaciones. En este sentido, junto al decreto de estado de "Emergencia Económica" dictado en septiembre de 1981 (encaminado a contener las desproporcionadas tendencias macroeconómicas), en febrero de 1982 se decreta el "Programa de incentivos a la exportación e impuesto para el pago de la deuda pública", con lo cual se espera fomentar el desarrollo exportador y restringir selectivamente al excesivo crecimiento de las importaciones, generando recursos para paliar la deuda externa.

Paralelamente, se fijaron límites de cartera al sistema financiero para desacelerar el crecimiento del crédito interno; asimismo, se decretó reducciones en el gasto fiscal, congelándose las vacantes de puestos y adoptándose un conjunto de medidas de austeridad. Con esto se pretendía bajar la presión inflacionaria que amenazaba con dispararse.

Se deduce pues que desde el inicio, 1982 fue concebido como un año de estabilización y lento crecimiento. Sin embargo, la reducida capacidad del aparato estatal para controlar los desajustes monetarios-crediticios, la ejecución eficiente de las inversiones, la continuidad de conductas desestabilizadoras de los agentes económicos en la producción y la comercialización, y el incremento de los gastos de defensa, mellaron la estabilidad económica, quebrantada aún más por desajustes ecológicos imprevistos (inundación de mayo de 1982 y sequía al final del año).

En 1982, la economía experimenta una contracción, el PIB cae en su crecimiento en -0,8% y -4,0% en el per cápita, en parte como consecuencia de una reducción de las importaciones; situación que dio lugar a la elevación de la tasa de desempleo al 20%. En las producciones sectoriales, la actividad agrícola creció en 1,14% y la producción pecuaria en 11,1%, la industria se sostuvo en 0,06% y los servicios producidos por gobierno y vivienda crecieron en 2,02 y 4,66% respectivamente, todos los demás sectores, como la construcción (-25,5%) sufrieron precipitadas caídas.

A pesar de la consigna política de freno al gasto, el crecimiento del gasto público no se detiene, crece a un ritmo del 32%, mayor al 27% del 81, básicamente impulsado por el crecimiento del gasto de defensa, el incremento de los gastos para subsidiar el consumo y el mantenimiento de inversiones sociales, así como la puesta en marcha de nuevas inversiones (a mediados del 82). A diferencia del bienio anterior, en el cual la actividad inversora del Estado estuvo orientada a la rehabilitación de infraestructura económica y reposición de capital fijo, éste se orientó más decisivamente hacia proyectos de inversión de gran envergadura, de alcance regional o nacional, fuertemente intensivos en uso de capital y largos períodos de maduración. Lo anterior, permitió que el déficit fiscal fuera del 14% del PIB y el 73% financiado con emisión inorgánica del Banco Central.

Por su parte, el servicio de la deuda externa manifiesta toda su capacidad desestabilizadora al alcanzar el 38% de las exportaciones, lo que mantiene muy elevado el déficit en la balanza de cuenta corriente (471 millones

de dólares) y a su turno propicia un mayor endeudamiento externo, que en esta oportunidad encontró fuertes reticencias para fluir, afectado, entre otras cosas, por los incumplimientos del Programa de Inversiones. Esto obligó a realizar mayores sobregiros, es decir, negativizar aún más las reservas netas que descendieron a -431 millones de dólares.

A pesar de los mayores desajustes financieros, las medidas de fines del 81 y las que se adoptaron en 1982 tuvieron relativo éxito al controlar la inflación que en este año alcanzó el 25%, pero no pudieron detener la abrupta caída del consumo (-5,7%) y la inversión rehabilitadora que afectó el crecimiento de la inversión global (-17,6%).

El período 1983 ha sido caracterizado como de "reactivación e intensificación de la defensa". En el plano militar la Administración Reagan apoya declarada y explícitamente a la contrarrevolución armada; la CIA elabora planes para desarrollar una fuerza invasora de 12 a 15 mil mercenarios y se ordenan ataques terroristas al Puerto de Corinto y al Aeropuerto Internacional en Managua. En el plano económico, se ordena ilegalmente la reducción de la cuota azucarera, se cancelan los vuelos de carga de la línea aérea nicaragüense, y en lo financiero, el Departamento del Tesoro estadounidense informa que bloqueará cualquier préstamo destinado al país, en el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo.

Estas circunstancias acrecientan la confianza para actividades desestabilizadoras de una fracción opositora de la burguesía nacional, cuyas expectativas políticas se ven alimentadas con la declaración de elecciones nacionales en 1984 y en el no menos reconocido hecho de una posible debacle económica del país.

La voluntad política estatal, por su parte, reafirma su compromiso de consolidar las transformaciones, avanzar en la defensa e insistir en la unidad nacional y comprometer con nuevas medidas incentivadoras a los sectores productivos del país.

En efecto, en 1983 la economía experimenta una nueva expansión, creció en 4,5%, no obstante persisten los graves problemas que distorsionan la producción, comercialización y financiamiento. El dinamismo observado fue resultado de una política deliberada de expansión del gasto público: explícitamente, se rechazaron esquemas monetaristas que conducirían a una mayor recesión para consolidar la "estabilidad" a niveles bajos de austeridad económica, con consecuentes repercusiones en el empleo y el nivel de vida de la población.

Efectivamente, se impuso en las decisiones de política económica la necesidad de "avanzar para consolidar", y en ese sentido era perentorio avanzar en la defensa militar ante la creciente escalada de agresión externa, mantener el salario real de la población con el sostenido crecimiento del subsidio, compensar el estancamiento de la inversión privada mediante la inversión directa pública y la inversión en las empresas del APP. Es en 1983, cuando en forma decidida se inicia la ejecución de nuevos proyectos de gran escala, en el área agropecuaria y agroindustrial. Así se inician los proyectos Plan Contingente, Tabaco Burley, Palma Africana Cukra Hill, Palma Africana El Castillo, Valle de Sébaco, Ifrugalasa, Rehabilitación

Cocotera y Ceca, este último perteneciente al sector industrial.

En estos términos, el conjunto del gasto público avanzó de 11,0 mil millones de córdobas en 1982, a 20,0 mil millones en 1983, lo que significó una participación en el PIB de 61%, en relación al 39% de 1982.

Conscientes de la debilidad del sector externo, tanto en su aspecto comercial como financiero, la política económica impulsó medidas para descomprimir sus efectos deteriorantes. En relación a las exportaciones, se profundizó la política de incentivos utilizando devaluaciones selectivas, con tipos de cambio múltiples, lo que incrementó la ganancia de los exportadores: se facilitó crédito barato y se procuró abastecer de insumos en forma prioritaria. El resultado fue una leve tasa de crecimiento del 1,3% de las exportaciones. Al terminar el año se otorgaron incentivos a los productores de algodón, café y azúcar. Posteriores evaluaciones de instituciones estatales demuestran que la política cambiaria contribuyó en gran parte al crecimiento del circulante y muy poco a la ampliación de la actividad agrícola. Conspiró, además, el lento crecimiento del valor exportable, la continua caída de los precios internacionales y las destrucciones ocasionadas por la contrarrevolución (ver tabla 6).

En el aspecto financiero del sector externo, el gobierno se ve obligado a negociar y reprogramar la abultada deuda externa que amenazaba con recesar dramáticamente la economía, y aunque en la balanza de pagos se lee un ingreso neto de capitales por 521 millones, hay que precisar que el 51% correspondió a la renegociación de la deuda externa de corto y largo plazo, lo que significó que el financiamiento efectivo de capital neto ascendiera sólo a 257 millones de dólares.

Esto nos muestra las dificultades que se tuvieron para financiar las importaciones, cuyo programa estipulaba 971 millones de dólares, que en el transcurso del año se redujo a 788 millones. No cabe duda que la descompresión financiera externa, a través de la renegociación, salvó la reactivación del 83; en efecto, el servicio de la deuda pagado sólo alcanzó el 17,5% de las exportaciones (ver tabla 12).

Los avances productivos del 83, sin embargo, tuvieron su contraparte negativa en la agudización de los desequilibrios financieros y de precios y mayores retrocesos en el consumo privado.

El déficit fiscal alcanzó la exorbitante relación del 30% del PIB, las pérdidas cambiarias se cuadruplicaron, el dinero circulante casi se duplicó.

De esta manera, y a pesar de los crecimientos productivos en agrodomésticos y agroexportación, industria, etc., la inflación se incrementó alcanzando el 31,1% (en 1982 fue del 24%) y el consumo privado básico decayó en -9,7%, dejándose notar nitidamente las presiones que hicieron la elevada inversión pública, el gasto para la defensa y las desarticulaciones y daños productivos que la guerra de agresión introdujo con mayor intensidad.

El año 1984 constituye el momento político-militar de mayor trascendencia en la coyuntura. Año del proceso electoral, acompañado de la más intensa agresión en todos los planos (militar, comercial, financiero, político e ideológico), que desarticulaban el panorama económico interno con la com-

placencia de fracciones de la burguesía que presionaban por una reversión del proceso.

En este año, las fuerzas mercenarias empiezan a utilizar las bases y la infraestructura militar que el ejército norteamericano, en sus preparativos de invasión a Nicaragua, ha construido en Honduras, y la CIA mina el acceso marítimo a todos los puertos del país. Los reclamos que Nicaragua hace en la Corte Internacional de La Haya son escuchados, y el tribunal emite orden provisional, exigiendo el fin de las maniobras y toda actividad militar y paramilitar. Estados Unidos comunica que no reconoce jurisdicción de la Corte sobre la demanda de Nicaragua y da muestras permanentes de preparar una invasión directa al país. Por su parte, el gobierno revolucionario logra constituir una fuerza militar de defensa que enfrentó exitosamente la creciente penetración contrarrevolucionaria en los frentes fronterizos del Norte y del Sur. Sin embargo, la contraparte de estos éxitos están en el decrecimiento amplio y claro de la economía y en su completa desestabilización financiera cuyas perspectivas de solución son muy escasas. La actividad económica en 1984 decrece en -1,47%, a su vez la tasa de inflación del 84 alcanzó oficialmente el 35%. En efecto, es el inicio de una crisis real que se insinuaba agobiante.

La intensa confrontación armada del 84 hace que la economía se vea sometida a un acelerado gasto público, en el que se destacó el correspondiente a defensa, alcanzando el 40% del total del presupuesto nacional. Este año, la agresión militar impidió la exportación de madera, minerales y afectó el 50% de las exportaciones pesqueras: se estiman que sus daños ascienden a 180 millones de dólares.

En la misma categoría del gasto estatal y durante el primer semestre del 84 se siguieron manteniendo los altos índices de gasto en salud, educación y subsidios al consumo y la producción.

En el segundo semestre del año, éstos son recortados sustancialmente. Aún así el déficit fiscal alcanzó el 25% del PIB. A estas alturas, el gasto público ya no reactiva a la economía y conspira aún más con esta reactivación la renuncia de amplios estratos empresariales a invertir en la ampliación de sus actividades, se limitan sólo a mantenerlas. La ineficiencia de las empresas estatales (APP) en la producción agudiza el relajamiento productivo y en general se estiman caídas en los rendimientos de los trabajadores como resultado de las desarticulaciones productivas y el reducido incentivo que representa el salario.

Financiar el gasto público, en ausencia de recursos externos, ha generado expansiones monetarias exorbitantes; los activos líquidos aumentaron en el año en 14.407 millones de córdobas, lo que representa el 174% en relación a 1983. La expansión de la liquidez, junto con la caída de la producción real de la economía, condujo a incrementar la inflación y a erosionar aún más las funciones de la Banca que, al no captar suficientemente la liquidez del sistema (a través de depósitos y ahorros), manifiesta limitaciones para financiar la inversión productiva, lo que la obliga a solicitar crédito al Banco Central y a ampliar el círculo vicioso del crecimiento de la oferta monetaria.

Para mantener en funcionamiento la economía sin reproducción ampliada, hay que refinanciar y reprogramar deudas, mecanismos, cada vez más rígidos y onerosos que comprometen el futuro económico del país. A su vez, la escasez de divisas incentiva el desarrollo del mercado negro de la divisa que ha alcanzado niveles espectaculares de diferencia con la tasa oficial (ver tabla 5).

V. Crisis y sobrevivencia: 1985-1987

Al iniciar 1985, la economía refleja las vicisitudes de una forzada marcha durante el primer quinquenio, impactada por transformaciones estructurales, medidas de reconstrucción, y edificación de la defensa y la soberanía nacional.

A Situación

La acumulación de tensiones y reajustes rezagados obligaron a inaugurar, al comienzo de 1985, un sobresaliente giro en la política económica dirigida a estabilizar y realizar ajustes necesarios que hicieran más transparente y previsible la evolución de los agregados macroeconómicos; y de este modo posibilitar que las decisiones de los agentes económicos fueran más compatibles entre sí. Esta tónica de las medidas gubernamentales de 1985 fueron enfatizadas en los primeros meses de 1986 y reiteradas en junio de 1987.

A pesar de estas iniciativas, el período 1985-1987 se caracterizó por albergar un intenso proceso inflacionario con marcada incongruencia de los precios relativos, que agitó y distorsionó los flujos comerciales y financieros, afectando sensiblemente la actividad productiva y el nivel de vida de la población.

El diagnóstico de la situación económica, al finalizar 1984, hacía patente la presencia de una inflación reprimida (ver tabla 7), relativamente sostenida por políticas de precios administrados y por un exuberante margen de subvenciones.

Las presiones inflacionarias eran generadas por aumentos sistemáticos de la demanda global, donde el componente gasto público en consumo social e inversión destacaba por sus fuertes incrementos, juntamente con el costo creciente de la guerra y las subvenciones a los bienes de consumo esencial. A su vez los ingresos tributarios y recursos externos del presupuesto fueron insuficientes para solventar el gasto, dando lugar a un creciente déficit fiscal. Ante la notoria disminución de los recursos financieros externos, la cobertura de este abultado déficit se llevó a cabo con emisión inorgánica.

A esto se sumaba un aumento elevado y sistemático del crédito a las empresas, en particular a las empresas del Área de Propiedad del Pueblo (APP), cuyos reembolsos son lentos y algunas veces condonados, ante evidentes situaciones de insolvencia.

La oferta global, por su parte, permaneció estancada principalmente en el sector agropecuario, originada por decaimientos en la producción alimentaria y exportable. Lo primero tensionó el consumo básico de la población y lo segundo limitó el ingreso de divisas para financiar el resto de actividades. En estas circunstancias los créditos externos no fueron suficientes para financiar la brecha de oferta y demanda que se generaba, alcanzando sólo para cubrir las necesidades de divisas en la defensa, el pago del servicio de la deuda externa y la pérdida en los términos de intercambio.

Los costos de producción, a su vez, mostraron también un aumento general y sistemático, condicionado por el crecimiento de los precios externos de las importaciones, mejoramientos en los salarios, las lentas pero efectivas devaluaciones, y el incremento de precios de algunos insumos comercializados especulativamente.

Lo anterior engendró distorsiones en los precios relativos, en especial en la tasa de cambios oficiales que se mantuvieron significativamente subvaluados (sobreevaluación del córdoba en relación al dólar); asimismo, se observa una separación creciente entre precios del consumidor y del productor, distanciamiento entre precios y costos, y divorcio entre precios urbanos y rurales; todo lo cual condicionaba la gran incertidumbre que afectaba las expectativas de los agentes económicos.

B Medidas y resultados en 1985

Era evidente la imposibilidad de proseguir agudizando las tensiones económicas y financieras que se venían acumulando en los períodos anteriores. La existencia de una inflación reprimida agitaba las expectativas de los agentes económicos y atentaba contra el avance productivo, en particular el relacionado con la producción de alimentos.

Medidas: Timidamente, desde junio de 1984, se lanzan medidas de ajuste con el fin de ir descomprimiendo paulatinamente el proceso económico, y en febrero de 1985 se explicita un amplio programa de ajustes con recesión drástica dirigido a estabilizar el marco macroeconómico con duros sacrificios para la población.

La lógica del programa se encaminaba a movilizar recursos destinados al esfuerzo bélico, y ajustar el gasto civil a la oferta que es posible poner a su disposición. En circunstancias en que la existencia de recursos productivos seguía siendo limitada, la reducción de la demanda global y el poder adquisitivo se consideró inevitables a fin de impedir un violento movimiento de precios.

En este sentido se programó la reducción del déficit fiscal (considerado principal elemento promotor de presión de demanda) mediante el aumento de la tributación y la reducción de los gastos civiles corrientes. Destaca la reducción de los subsidios a los precios de los productos básicos, medida que además busca cerrar la carrera especulativa que esta política dio lugar, por la cual el productor agrícola privado se convertía en comercializador comprando a precios subsidiados y revendiendo a precios de mercado clan-

destino; también se congeló el gasto corriente en el sector educativo que se había expandido aceleradamente en los periodos anteriores; y en general todo el aparato estatal es puesto bajo niveles de austeridad. En los gastos de capital, el gobierno programó cortes en la expansión de infraestructura urbana en escuelas, vivienda y servicio de agua y luz, y en general se recortan las inversiones públicas en la mayoría de los rubros no relacionados directamente con la defensa y la salud.

Las medidas también se encaminaron a llevar a cabo regulaciones que mejoraran la eficiencia productiva e incentivaran crecimientos de oferta. En este sentido se dictó la liberalización de la comercialización y de los precios de varios productos alimenticios de la pequeña y mediana producción campesina, especialmente el maíz y los frijoles. Se promovió una fuerte devaluación y unificación del tipo de cambio en un 200% de lo que había sido su valor promedio en 1984, dirigida a mejorar la remuneración de las exportaciones y eliminar la subvención de las importaciones; lo anterior incluye para los exportadores el acceso directo a dólares como incentivo para que elevaran su rendimiento. La medida se orienta, además, a reducir la pérdida cambiaria que le ocasiona al Banco Central la diferencia entre la tasa de cambio para la exportación en relación a la de importación; de este modo se pensaba incidir en la disminución de la emisión de dinero circulante y frenar otra presión de demanda. También se dieron medidas para regular el crecimiento del crédito, cuyo carácter expansivo y dispendioso le restaba eficiencia y hacía nulo el sano autofinanciamiento de la empresa; la medida limitó el crédito a las empresas en 80% de su capital de trabajo.

Estas iniciativas destinadas a corregir los desajustes financieros (déficit fiscal, pérdidas cambiarias, mejora de la balanza de pagos, crédito interno) y de precios sin afectar la movilización de recursos hacia la defensa, fueron acompañadas con medidas más débiles en materia de reestructuración de la producción y el abastecimiento.

Las principales disposiciones en este ámbito se dirigieron a corregir la gestión de las empresas del Área de Propiedad del Pueblo (APP) del sector agropecuario que habían mostrado alta vulnerabilidad en su disciplina financiera y administrativa; asimismo, para mejorar la eficiencia se dictaron medidas de ajuste en la organización del trabajo, implementando un nuevo sistema de normación laboral en donde se premia el incremento de la productividad. En el abastecimiento se implementó la política de centralizar la distribución a través de grandes centros comerciales.

Finalmente, era plausible que la distensión que este programa de política económica iba a generar, llevarla a un incremento de la inflación que afectaría aún más el nivel de vida de la población. Este abrupto deterioro sería evitado con reajustes de los salarios nominales de acuerdo a estimaciones de lo que sería el nuevo nivel de precios, y se reajustaría periódicamente según el ritmo inflacionario.

La política económica así planteada, generó inicialmente dosis esperanzadoras de estabilización. Sin embargo, en mayo de 1985, la administración Reagan, contrarrestando este esfuerzo nacional, declara el embargo comercial que sin lugar a dudas afectó las estimaciones iniciales por las medidas.

La estrategia de intervención norteamericana, que procura el ahogo interno del proyecto económico revolucionario, adquiere en este año perfiles nítidos. Se hace manifiesta la intervención directa del secretario de Estado norteamericano para boicotear fondos financieros ya maduros en su gestión hechos por Nicaragua en el BID; el embargo comercial, sobre todo, los bienes y servicios importados de origen nicaragüense, así como todas las exportaciones de Estados Unidos a Nicaragua. En el terreno militar, se aprueba la suma de 27 millones de dólares para su fuerza mercenaria, sobrepasando en más de 100 millones de dólares el financiamiento del gobierno norteamericano a su política terrorista contra el país. Se da a conocer el propósito de reclutar hasta 30 mil mercenarios y en noviembre se comprueba la ejecución efectiva de los desembolsos de los 27 millones de dólares que incrementa equipos, armamento y hombres del ejército contrarrevolucionario y se descubren planes subversivos en el frente interno que obligan al gobierno revolucionario a establecer el Estado de Emergencia Nacional y la suspensión de garantías. En el terreno diplomático, Estados Unidos suspende unilateralmente las conversaciones que se venían desarrollando en Manzanillo (México), y el presidente norteamericano declara públicamente que su objetivo es derrocar al gobierno sandinista.

Resultados: Varios son los factores que se combinaron para que los principales resultados de la puesta en práctica de estas medidas estén muy por debajo de los objetivos esperados al finalizar 1985.

La mayor tensión militar a que fue sometido el país, precisó de masivas movilizaciones de recursos humanos a los frentes de defensa; traslados de poblaciones de las áreas de guerra a zonas seguras, y el efecto negativo sobre actividades productivas agropecuarias. La tendencia al decaimiento del sector externo en su faceta comercial y financiera prosiguió afectando la disponibilidad de recursos externos para reactivar la producción. Asimismo, fueron mantenidas rígidas en la dirección administrativa de empresas y coordinaciones estatales que redujeron la eficacia de la regulación y el control. La continuación de estas tendencias abrieron un campo propicio para que la liberación de tensiones acumuladas en el área financiera y de precios tuviera un resultado irregular y distorsionante.

En efecto, las brechas financieras y, en especial el déficit fiscal pasó de 41,4% de los gastos totales en 1984 a 42,5% en 1985. Fue el crecimiento de los gastos militares la principal causa de la ampliación del déficit y por el lado de los ingresos se detectó una caída de la tributación en relación al crecimiento del gasto, sobre todo en las diferentes formas del impuesto a la renta (IR). El financiamiento de esta creciente brecha siguió la tendencia de los periodos anteriores, es decir una mayor disminución de la importancia relativa del financiamiento externo para dar paso al financiamiento inorgánico del Banco Central.

La presencia de un incremento del medio circulante más las liberaciones de precios que se decretaron, imprimieron mayor velocidad de crecimiento al índice general de precios, que en 1985 aumentó aproximadamente en cuatro veces el índice registrado en diciembre de 1984 (de 274,4 pasó a 876,7). Los incrementos se dieron fundamentalmente en varios productos

básicos (arroz, frijol, azúcar, maíz, carne) que habían retrasado su crecimiento debido a la política de subsidios y controles eliminados con las medidas del 85.

El aumento de los precios y los costos internos hicieron que la devaluación y unificación del tipo de cambio rápidamente perdieran efectividad y obligaron a nuevos mejoramientos en la tasa efectiva de cambio de las exportaciones, reabriendo el mecanismo de las pérdidas cambiarias, que alimentó el crecimiento del medio circulante y evitó que el desajuste entre tipo de cambio oficial y los precios internos se redujera. En efecto, el tipo de cambio creció considerablemente menos que los precios al consumidor.

Por igual motivo, la política crediticia tuvo un éxito reducido, pues en términos nominales el volumen crediticio continuó aumentando aceleradamente, aunque en términos reales el monto disminuyó en aproximadamente 18%.

Los resultados de la producción, en este ambiente inflacionario y de distorsión de los precios relativos, fueron deprimentes. El PIB cayó en -4,0%, lo cual indica que de proseguir la guerra mayores serán las incursiones en la restricción del consumo civil y en las fuentes que fortalecen el crecimiento de la economía: la inversión. Peligra la culminación de numerosos proyectos de mediana y larga maduración que fueron iniciados en 1983 con el fin de cambiar la fisonomía de la acumulación de capital.

La producción de agrodomésticos (incluye granos básicos) siguió su tendencia recesiva, en 1985 se redujo en -6,3%. En el ámbito industrial decayeron las ramas de alimentos, textil, calzado, vestuario, bebidas. Es decir, todas las actividades comprometidas con la oferta de bienes básicos y específicamente los bienes-salarios disminuyeron sensiblemente. La situación presionó hasta que la inflación trepó de 35% en 1984 al 220% en 1985, lo que obligó a incrementar el salario monetario en un 145%, que sin embargo no detuvo la caída del poder adquisitivo en relación a 1984.

En estas circunstancias la lucha por la sobrevivencia se manifiesta; y su salida tradicional ha sido la ampliación del sector informal en donde el obrero, campesino, empleado y hasta el profesional buscan encontrar el complemento del ingreso para sostener un nivel de vida de sobrevivencia. La profundización de esta recomposición del empleo tiene efectos en la producción y en la organización del proceso laboral. Existen indicaciones claras de que la productividad en ramas sustantivas de la economía ha decaído y la disciplina y calidad laboral han sufrido un marcado relajamiento. La rotación de personal se ha incrementado perniciosamente, estimándose en 23% en 1985 y en un 27% en 1986, afectando la eficiencia y obligando a mayores costos en capacitación. En el abastecimiento, la creación de los Comisariatos Centrales para Trabajadores (CAT) no ha tenido los efectos racionalizadores deseados; éstos también están siendo presa de la especulación, se estima un período prolongado para su consolidación.

Esta situación descripta es observable en la ciudad, pero en el campo las condiciones empeoran; el obrero agrícola sin tierra enfrenta la inflación

en condiciones muy adversas, los controles oficiales de precios de los productos básicos no llegan más allá de los límites urbanos.

Por otro lado, la inflación galopante incrementa la tasa de ganancia en un reducido número de negocios industriales, agrícolas, comerciales y servicios. Los ingresos, ampliados de esta manera, se canalizan a la compra de tierra, compra de casas y expanden el nivel de consumo interno, presionan el mercado de divisas para importaciones no básicas y fugan divisas a través de canales informales insospechados.

A pesar de las elevadas ganancias, la inversión productiva de estos sectores no es significativa. El "coeficiente riesgo" es muy elevado para la inversión privada; de este modo, al efecto político que conforma este coeficiente, ahora se agrega el efecto de la distorsión macroeconómica que objetivamente hace ineficaz la rentabilidad de amplios sectores del capital, sobre todo de mediana y pequeña dimensión. La sensatez para un sector empresarial, en estas condiciones, es esperar y especular.

La elevación de impuestos ha extraído una porción considerable de los beneficios adicionales resultantes de un aumento exagerado de los precios en relación a los costos. Pero aún por elevados que sean estos impuestos, se estima que hay filtraciones suficientes usadas por el contribuyente para evadir la obligación, más aún si el aparato estatal financiero está en camino de madurar su sistema de control.

La alta inflación no asegura el logro de los equilibrios que buscan las medidas adoptadas; por el contrario, todo parece indicar que el proceso de ajuste puede prolongarse, y el libre mercado en estas circunstancias no resulta adecuado para realizar una ruptura estructural y carece de fuerza para hacer frente a cualquier profunda reasignación de recursos exigidos por la guerra. La inflación explosiva que se observa sólo está ofreciendo ventajas para algunos sectores del empresariado y el comercio, pero está resultando honerosa para asalariados y grupos de ingresos bajos, en un tiempo que se necesita el apoyo de estas mayorías.

El correlato político del sacrificio desigual ha conducido a agudizar el conflicto social que se expresa con la progresiva radicalización de la base social de la revolución. Existen elocuentes expresiones que manifiestan que el proyecto revolucionario no está en cuestionamiento. Los avances en la transformación de la economía, la sociedad civil y la política no están en debate; lo que se discute es el mejoramiento de las medidas de política económica, el cumplimiento más efectivo de las disposiciones en la producción, de acelerar el protagonismo de la fuerza de trabajo directa en la propiedad y en la participación en las decisiones de las unidades productivas.

"En el campo, la propensión por la tierra propia o por la cooperativización, o aun por la parcelación individual de las fincas estatales, ha crecido, obligando al gobierno a cambios en su política agraria y a adoptar una política de distribución de tierras a costa de golpear a algunos terratenientes privados y afectar el balance de fuerzas de la economía mixta". Se estima que en este año se ha repartido más tierra que en todo el período anterior de la reforma agraria.

C Las medidas y resultados de 1986

A comienzos de 1986, la política económica siguió la dirección iniciada en el 85. La preocupación fue reforzar sobre todo las medidas destinadas a corregir las distorsiones producidas en el tipo de cambio y de los salarios, para lo cual se generó una nueva devaluación, unificación de la tasa de cambio, y nuevos reajustes salariales.

En general, los resultados no hicieron sino repetir los efectos de 1985 de manera extremadamente amplificada.

Las presiones de demanda continuaron porque los desequilibrios financieros globales siguieron permaneciendo a niveles altos, aún cuando en términos reales éstos disminuyeron.

En efecto, el déficit fiscal pasó de 42,5% de los gastos totales en 1985 a 36,1% en 1986, el crédito interno en términos reales se redujo en -19,4% afectando muy significativamente el dirigido a las empresas del Área Propiedad del Pueblo (-29,7%), y las pérdidas cambiarias se redujeron en -41,0% en valores reales. Estas reducciones influyeron para que la emisión monetaria experimentara reducciones muy significativas.

Lo anterior demuestra que las políticas de ajuste no han eliminado la presión de demanda pero sí la han reducido. Sin embargo y a pesar de esto el proceso inflacionario se disparó, pasando del 220% en 1985 a 778% en 1986.

En estas condiciones, el proceso inflacionario no sería ya resultado solamente de las presiones de demanda, insuficiencia de oferta y aumentos de costos, sino que parece consolidarse un nuevo factor inflacionario de tipo "inercial", causado por las expectativas irregulares de los agentes económicos.

El ambiente económico se caracteriza, en consecuencia, por la pérdida acelerada de las facultades de regulación y control que ejerce el Estado por medio de la política económica, específicamente, en los canales regulares de distribución y en algunos precios básicos; la actividad informal tanto en la producción como en la comercialización viene dominando al mercado y se advierte un caos de precios que expresa la competencia de los agentes económicos por transformar el desorden en un orden particular que los favorezca.

A nivel de los agregados macroeconómicos, lo anterior está expresado en el hecho de que el ritmo de crecimiento de los precios al consumidor ha sobrepasado largamente el ritmo de crecimiento del dinero en circulación (numerario más depósitos a la vista), de manera que el monto en términos reales ha disminuido significativamente en la economía. Para 1986 éste llegó a ser sólo el 41% de lo que fue en 1985. Esto indica la acelerada pérdida de confianza en la moneda nacional, que rápidamente es convertida en activos más seguros, entre los cuales el dólar es una de las mercancías más apetecidas, consolidando un franco proceso de dolarización, con lo cual el mercado negro del dólar ha adquirido una mayor preeminencia, siendo determinante como presión inflacionaria por el impacto en los costos y por ser generador de expectativas irregulares.

La disparidad entre crecimiento de oferta monetaria y nivel de precios se ha resuelto vía el aumento de la velocidad de circulación del dinero creando de este modo presiones adicionales sobre la estancada masa de bienes, que durante este año volvió a decaer. El PIB registró un decrecimiento del -0,4% y el per cápita se redujo en -3,7%, siendo las actividades agropecuarias las que han acentuado su tendencia descendente; en lugar de aumentar un 4,5% como se esperaba, se contrajo en un -5,4%, como resultado de las menores cosechas de café y algodón, afectadas por las prolongadas sequías en diversas regiones del país y los estragos de la guerra. También siguieron los decaimientos de la producción de granos básicos, se deterioró el hato ganadero y la producción exportable siguió su imparable crisis, alcanzó apenas 243 millones de dólares. A pesar de esto, el sector industrial ha iniciado una leve reactivación del 1,6%, pero aun así contrasta con el 11,0% previsto.

Es factible, sin embargo, subrayar que en este año también se dejan sentir cambios en el interior del proceso laboral de las empresas productivas del Área de Propiedad del Pueblo y de las cooperativas tanto agrícolas como industriales, influyendo en el sostenimiento de la producción. Estas, acicateadas por los efectos de la inflación —que ha repercutido destructivamente en el salario real, ha intensificado la rotación de personal y ha profundizado el relajamiento en la productividad—, iniciaron reordenamientos internos en la organización laboral, que expresaban mayor preocupación por la elevación del rendimiento productivo, en contraposición a la intensa agitación política que caracterizó los períodos anteriores. La conformación de las brigadas económicas, trabajo voluntario y movimiento de innovadores, en la mayoría de las actividades agrarias e industriales, han contribuido a elevar la productividad de un amplio sector empresarial, en base a una concientización ideológica antes que económica.

D Las medidas de 1987

El relativo éxito de las medidas en el ámbito financiero, el magro sostenimiento de la debacle productiva y la presencia de cierta desaceleración del proceso inflacionario en los últimos meses del 86 y primeros de 1987 (de marzo del 86 a marzo del 87, éste sólo aumentó en 394%), argumentaron en favor de proseguir con la línea de política económica inaugurada en 1985.

El 6 de junio de 1987 se dicta un nuevo conjunto de medidas, en la línea indicada, después de experimentar en el segundo trimestre del año crecimientos inusitados del índice inflacionario (en abril la inflación mensual fue el 50% y en el mes de mayo alcanzó el 54%).

Las medidas se dirigen a proseguir con la reducción del déficit fiscal continuando acciones sobre el ingreso y gasto del sector público; disminuir las pérdidas cambiarias mediante la aplicación de una tasa impositiva a determinadas líneas de importación (tasa de estabilización monetaria); sostener el salario real con un incremento del 30% en el salario nominal e inde-

xarlo al crecimiento de los precios de una canasta de 54 productos distribuidos por canales seguros, y finalmente canalizar mayores recursos a la defensa nacional.

La coherencia técnica del programa se enfrenta, sin embargo, a restricciones y dificultades ya experimentadas en los años anteriores, que pueden profundizar los desequilibrios nominales y reales, y en consecuencia, acelerar el crecimiento de la inflación y el deterioro mayor de la sobrevivencia. La guerra, valorada en su exacta dimensión económica, es el escollo más duro para el éxito del programa. Su eventual profundización y desarrollo obligaría a modificaciones sustanciales en la asignación de recursos en detrimento del golpeado bienestar civil, afectando seriamente la estabilidad política del régimen.

Es así como en agosto el gobierno pone en práctica una disposición política a nivel del Área Centroamericana, aprovechando la iniciativa de Esquipulas II, celebrada en Guatemala, para desarrollar negociaciones de paz que pongan fin al enfrentamiento militar con los EE.UU., sobre la base de dar mayor estabilidad al régimen para implementar con más efectividad el proyecto social de la revolución.

A partir de este acontecimiento regional, los últimos meses del año registran una agitada manifestación política, caracterizada por la paulatina transferencia del enfrentamiento bélico extrarregional hacia el ámbito interno a través de canales políticos, en donde la burguesía encuentra una nueva oportunidad para mediatizar el proceso revolucionario con un proyecto político que implemente un marco económico que los sustente como clase.

En estas circunstancias los flujos productivos, comerciales y financieros altamente tensionados por la crisis, vienen siendo afectados por las pugnas de poder y sobretensionados por condiciones climatológicas de sequía que afecta de manera grave la producción de alimentos y productos exportables. Estimaciones oficiales, a fines de 1987, consideran que la producción de frijol se reduciría en un 75% de lo programado, el 45% del sorgo, el 25% del maíz y el 10% de la producción de arroz (las pérdidas por la sequía alcanzan los 3 millones de quintales de granos básicos que representa aproximadamente 100 millones de dólares). La producción exportable ha sido afectada con dureza por la caída de los precios internacionales, en especial del principal producto de exportación, el café, cuyo precio pasó de 200 dólares el quintal en 1986 a 120 dólares en 1987; de manera que menores rendimientos y caídas de precios hicieron que el valor de las exportaciones sólo alcanzaran 240 millones de dólares que no fueron mínimamente suficientes para cubrir los 765 millones de dólares de importaciones.

La crisis productiva de la actividad agropecuaria y el decaimiento de la industria (-2,1%) han impactado nuevamente el Producto Interno Bruto per cápita, que por cuarto año consecutivo registrará un decrecimiento, esta vez en -1,5%.

La crisis de oferta de mercancías se contrapone a las persistentes presiones de demanda que impone el gasto público, ocasionando un déficit fis-

cal de 400.000 millones de córdobas financiados casi en su totalidad por emisión inorgánica.

Los mismos elementos de presión para el crecimiento de la oferta monetaria han persistido durante este año (déficit fiscal, crédito y pérdida cambiaria), estimándose un incremento del 400% (en 1986 fue del 300%). La inflación, en estas circunstancias, ha sido estimada oficialmente en 1800%, consolidándose el proceso inercial que alimenta el crecimiento de los precios.

El cuadro productivo, financiero y de precios de 1986 se ha repetido agudamente durante 1987; la guerra se ha intensificado brutalmente a pesar de los esfuerzos de paz del Gobierno y sus similares latinoamericanos. La Administración norteamericana viene agotando todos sus esfuerzos para destruir la Revolución Sandinista, en la medida en que en 1988 se inician los prolegómenos para el cambio de gobierno en EE.UU.

Objetivamente, ha sido un año de profundo agitación de las fuerzas productivas, en donde no solamente la guerra de agresión contribuye al deterioro sino que convergen percances ecológicos, como las sequías, la escasez de recursos para la producción, graves desbalances internacionales en el área comercial, financiera y de precios. Así planteadas las cosas y mientras el escenario en que se desenvuelve la economía nicaragüense sea un escenario de confrontación, de guerra, realmente las medidas de política económica serán siempre limitadas.

Sin embargo, se está llegando a un agotamiento de las políticas económicas que se han venido tomando desde el 85 y cabría preguntarse, en medio de este escenario de guerra por el que atraviesa la economía nicaragüense, ¿realmente pueden las políticas económicas ser efectivas? ¿No pasa necesariamente por un proceso de negociación política para terminar con la guerra impuesta a Nicaragua?

Realmente la única salida efectiva es profundizar el proceso de paz iniciado con el grupo de Contadora y continuado por las reuniones de Esquipulas.

Todo indica que estamos transitando hacia un nuevo escenario, en donde la lucha política sea la que prime sobre la lucha militar, por lo menos esa es la esperanza de los pueblos centroamericanos; de lo contrario ninguna política económica será capaz de enfrentar los graves riesgos que se corren con la continuación de la guerra.

ANEXOS

Tabla I
Nicaragua: Indicadores básicos 1979-87

Indicadores básicos	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987 ^b
1. PIB (Miles de C\$ de 1980)	19 901,6	20 798,8	21 914,3	21 735,4	22 738,1	22 382,0	21 468,4	21 376,9	21 572,0
2. Población (Miles de Hab.)	2 689,5	2 771,0	2 860,0	2 956,8	3 058,0	3 163,4	3 272,1	3 384,4	3 502,1
3. Crecimiento PIB Real %	26,4	4,5	5,4	0,8	4,6	1,8	4,1	0,4	1,7
4. Crecimiento PIB Real Per cápita %	28,5	1,4	2,1	4,0	1,2	4,8	7,3	3,7	1,4

Fuente: S.P.P. / Balance Global.
^b Estimaciones sujetas a revisión de SPP.

Tabla 2
Nicaragua: Consumo e Inversión 1980-1987
(Millones de Córdobas de 1980)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
1. PIB (2+4+7)	19.882,0	20.798,8	21.914,3	21.735,4	22.738,1	22.382,0	21.468,4	21.376,9
2. Inversión (3+7)	3.489,8	3.489,8	5.336,4	4.397,9	4.781,9	4.823,9	4.795,1	5.058,8
3. Inversión Fija (4+5+6)	3.032,2	3.032,2	4.854,3	3.919,7	4.100,9	4.193,8	4.240,6	4.304,3
4. Construcción	1.143,7	1.143,7	1.262,9	940,9	1.097,8	1.193,2	1.312,5	1.312,5
5. Maq. y Equipo	1.613,9	1.613,9	3.163,0	2.638,8	2.573,8	2.405,2	2.405,2	2.457,5
6. Otros	274,6	274,6	428,4	340,0	432,3	595,4	522,9	534,3
7. Cambios de Existencias	457,8	457,8	482,1	478,2	678,0	630,1	554,5	754,5
8. Consumo (9+10)	17.617,0	21.269,0	19.392,2	18.283,7	19.579,3	20.255,9	19.941,2	20.578,1
9. Público	4.103,1	4.103,1	4.654,3	5.441,1	7.457,8	8.748,2	9.360,6	9.735,1
10. Privado (11+12)	17.165,9	17.165,9	14.737,9	12.842,6	12.121,5	11.507,7	10.580,6	10.843,0
11. Básico	10.587,0	10.587,0	10.905,0	10.392,0	9.356,0	9.353,0	8.739,0	9.302,0
12. No Básico	6.578,9	6.578,9	3.833,0	2.451,0	2.763,0	2.732,0	2.379,0	3.064,0
13. Brecha Externa (14-15)	(3.960,0)	(3.960,0)	(2.814,3)	(946,2)	(1.623,1)	(2.697,8)	(3.269,9)	(4.260,0)
14. Exportaciones	7.406,0	5.039,3	5.788,9	5.323,0	5.699,7	4.513,3	3.925,0	3.150,7
15. Importaciones	4.956,0	8.999,3	8.603,2	6.268,2	7.322,8	7.211,1	7.252,9	7.410,7
16. Ahorro Total (=2)	3.489,8	3.489,8	5.336,4	4.397,9	4.781,9	4.823,9	4.795,1	5.058,8
17. Interno	(470,2)	(470,2)	2.522,1	3.451,7	3.158,8	2.126,1	1.527,2	798,9
18. Externo	3.960,0	3.960,0	2.814,3	946,2	1.623,1	2.697,8	3.267,9	4.620,0

Fuente: S.P.P. / Balance Global.

Tabla 3
Nicaragua: Indicadores del consumo y la inversión
1980-1986

Tasas de crecimiento anual	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	acumulado 1981-86
PIB	4,5	5,4	(0,8)	4,6	(1,6)	(4,1)	(0,4)	2,8
Inversión Total		52,9	(17,6)	8,7	(0,9)	(0,6)	5,5	45,0
Inversión Fija		60,1	(19,3)	4,7	2,2	1,1	1,5	42,0
Consumo Total		(6,6)	(5,7)	7,1	3,5	(1,6)	3,2	(3,2)
Consumo Público		13,4	16,9	37,1	17,3	7,0	4,0	137,3
Consumo Privado		(14,1)	(12,9)	(5,6)	(5,1)	(8,1)	2,5	(36,8)
Básico		3,0	(5,0)	(9,7)	(1,1)	(6,6)	6,4	(12,1)
No Básico		(41,7)	(35,3)	11,4	(1,1)	(12,9)	28,8	(53,4)
Brecha Externa		(28,9)	(66,4)	71,5	66,2	21,1	30,4	7,6
Población		3,2	3,4	3,4	3,4	3,4	3,4	22,1

**Relaciones
%**

Inversión/PIB	16,8	24,4	20,2	21,0	21,6	22,3	23,7
Inversión Fija/PIB	14,6	22,2	18,0	18,0	18,7	19,8	20,1
Ahorro Interno/PIB	(2,3)	11,5	15,9	13,9	9,5	7,1	3,7
Ahorro Externo/PIB	19,0	12,8	4,4	7,1	12,1	15,2	19,9

(Continuación tabla 3)

Consumo/PIB	102,3	88,5	94,1	86,1	90,5	92,9	96,3
Cons. Público/PIB	19,7	21,2	25,0	32,8	39,1	43,6	45,5
Cons. Priv./PIB	32,5	67,3	59,1	53,3	51,4	49,3	50,7
Fin. Int. (Ahorro.int./invers.)	(13,5)	47,3	78,5	66,1	44,1	31,8	15,8
Fin. Ext. (Ahorro.ext./inver.)	113,5	52,7	21,5	33,9	55,9	68,2	84,2

Índices 1980 = 100

Consumo Real por Habitante	100,0	88,3	90,6	83,4	83,4	79,4	79,2
Consumo Priv. Real por h.	100,0	83,2	70,1	64,0	58,7	52,2	51,7
Consumo Básico	100,0	103,0	97,9	88,4	88,3	82,5	87,9
Consumo No Básico	100,0	58,3	37,7	42,0	41,5	36,2	46,6
Consumo Básico por h.	100,0	81,8	75,2	65,6	63,4	57,3	59,0
Consumo No Básico por h.	100,0	46,2	29,0	31,2	29,8	25,1	31,3

Fuente: SPP/Balance Global.

Tabla 4
Nicaragua: Producto Interno Bruto 1980-1987

Concepto	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987 ¹
— Millones de Córdoba de 1980 —								
Producto Interno Bruto	20,798.8	21,914.3	21,735.4	22,730.1	22,382.0	21,468.4	21,376.9	21,820.2
Actividades Primarias	4,826.8	5,286.1	5,435.5	5,749.0	5,442.0	5,180.7	4,900.9	5,118.5
Agricultura	2,872.1	3,538.3	3,578.8	3,897.6	3,535.8	3,292.5	3,216.8	3,474.1
Pecuario	1,732.9	1,508.2	1,675.6	1,678.9	1,756.6	1,742.4	1,546.0	1,471.5
Silvicultura	46.3	94.2	63.4	66.9	46.2	38.9	389.9	40.5
Pesca	175.5	145.4	117.7	105.6	103.4	106.9	96.2	132.3
Actividades Secundarias	6,094.4	6,330.4	6,138.0	6,533.4	6,574.2	6,339.9	6,456.4	6,773.7
Industria Manufacturera	5,332.0	5,493.0	5,496.8	5,805.7	5,828.9	5,554.9	5,643.8	5,926.1
Construcción	807.3	670.8	499.6	582.9	633.9	697.3	697.3	711.2
Minería	155.1	166.8	142.1	144.4	111.4	87.7	115.3	136.4
Actividades Terciarias	9,877.6	10,297.8	10,161.9	10,455.7	10,365.8	9,947.8	10,019.6	9,928.0
Comercio	3,936.7	4,113.5	4,039.4	4,077.7	3,882.8	3,668.1	3,682.8	3,601.8
Gobierno General	1,813.7	1,905.8	1,990.3	2,286.8	2,427.9	2,460.6	2,509.8	2,509.8
Transp. y Comunicaciones	1,194.4	1,124.1	1,224.6	1,236.0	1,235.4	1,052.1	1,056.3	1,077.4
Bancos y Seguros	697.9	770.1	638.4	681.3	662.9	621.5	623.4	626.5
Energ. Elect. y Agua Potable	441.3	392.7	382.6	364.2	388.9	420.2	445.4	463.2
Propiedad de Vivienda	779.0	815.9	853.9	774.2	781.9	790.5	790.5	765.2
Otros Servicios	1,012.6	1,052.7	1,032.7	1,035.5	986.0	934.4	911.4	884.1

Fuente: SPP/Balance Global.

¹ Estimados (en junio 87) por S.P.P.

Tabla 5
Nicaragua: Indicadores fiscales 1979-1986

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Ingreso Total	2,033.80	4,565.80	5,842.60	7,224.20	10,213.30	15,749.20	37,239.00	131,217.40
Impuestos Directos	369.80	1,098.80	1,198.50	1,303.00	1,849.50	3,217.30	7,215.00	25,980.00
Impuestos Indirectos	1,120.80	2,796.20	3,377.30	4,463.10	6,683.40	10,616.30	24,522.00	83,453.00
Gastos Totales	3,320.70	6,648.00	8,411.80	11,108.70	20,084.30	26,898.30	64,052.00	20,543.00
Corrientes	2,782.70	4,789.00	6,986.10	9,089.70	12,698.50	19,223.10	51,983.00	182,944.00
Capital	538.00	1,859.00	1,425.70	2,019.00	7,305.80	7,575.20	12,159.00	23,089.00
Déficit Fiscal	(1,286.90)	(2,082.20)	(2,569.20)	(3,884.40)	(9,871.00)	(11,149.10)	(26,813.00)	(74,215.60)
Déficit/gasto total	38.80	31.30	30.50	35.00	49.10	41.40	41.90	36.10
Déficit/PIB	8.87	10.01	10.49	13.70	29.98	24.76	23.23	17.03
Imp. Dir./Ingr. Trib.	24.81	28.21	26.19	22.60	21.67	23.25	22.73	23.74
Gast. Corr./Gasto Tot.	83.80	72.00	83.05	81.83	63.23	71.47	81.02	88.76
Serv. Deuda/Gast. Total	19.27	9.85	13.33	15.07	7.12	6.28	6.30	2.82
Fin. Int/Déficit	79.57	56.62	63.63	72.89	74.99	82.91	95.14	89.88

(Continuación tabla 5)

Evaluación Impuestos y Precios

Indi. Impuest. Direct.	100,00	112,10	123,80	172,90	272,20	638,70	2.364,40
Indi. Impuest. Indirecto	100,00	121,10	159,60	239,10	379,80	876,70	2.984,51
Índice de Precios	100,00	123,90	154,60	202,60	274,40	876,70	6.852,50

Composición Ingresos Corrientes

Tributación Directa	27,00	24,40	21,80	21,40	21,50	22,20	19,80
Tributación Indirecta	64,00	63,40	66,60	70,00	71,10	72,00	63,60
Otros	9,00	11,70	11,60	8,60	7,40	5,80	16,60
Total Ingresos	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: SPP/Balance Global.
Elaboraciones Banco de Datos INIES.

Tabla 6
Nicaragua: Indicadores de los principales precios macroeconómicos 1979-1987

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
A. Precios									
IPC a/ (base=1980)	73,9	100,0	123,9	154,6	202,6	274,4	876,7	6.852,5	
Tasa Inflación Anual %		35,0	24,0	25,0	31,0	35,0	220,0	778,0	1.250,0**
Indi. Implícito del PIB		1.000,0	1.117,2	1.304,3	1.447,8	2.011,9	5.375,5	20.383,8	
B. Salarios									
Índice Salario Nominal									
Índice Salario Real									
(base=1980)									
Tasa Desocupación %	104,7	100,0	91,1	81,0	69,7	68,3	52,4	19,3	
	32,0	22,4	19,0	19,9	18,9	21,1	20,9	22,1	25,0**
C. Cambiarios									
Tasa Oficial		10,0	10,0	10,0	10,0	28,0	50,0	70,0	350,0
Tasa de Exportación									
Tasa de Importación									
Tasa Paralela*		18,0	26,0	33,0	55,0	100,0	770,0	2.550,0	15.700,0
Tasa Mercado Negro*		16,0	29,0	52,0	123,0	276,0	1.000,0	3.500,0	31.000,0
D. Tasa de Interés (Nominal)		15,95	17,82	16,24	15,05	14,75	20,11	26,80	

* Datos de la Casa de Cambio de Nicaragua (*Boletín Socio-Económico*, núm. 5, INIES)

** Datos Preliminares de la S.P.P.

Tabla 7
Nicaragua: Indicadores del sector externo 1979-1987

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987 ¹
(Millones de US\$)									
Exportaciones (FDB)	586,5	450,4	508,2	407,7	431,3	384,9	298,5	225,9	240,0*
Importaciones (CIF)	360,2	887,2	999,4	775,5	806,9	826,6	892,2	761,1	765,0*
Balance Comercial	206,3	(436,8)	(491,2)	(367,8)	(375,6)	(441,8)	(593,7)	(535,2)	(525,0)
Saldo de la Cta. Corrient.	(180,2)	(379,1)	(505,9)	(470,7)	(441,7)	(457,7)	(627,0)	(473,6) ¹	
Relac. Términos de Inter- cambio (Ind. base=1980)	95,6	100,0	79,4	69,7	68,2	73,5	65,4	68,4	

¹ Preliminar

Fuente: SPP/Balance Global.

* B.C.N.

Tabla 8
Nicaragua: Indicadores monetarios 1980-1986

Indicadores Monetarios	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986 ¹	1987 ¹
	(Millones de Córdobas)							
1. Activos Líquidos	7.384,50	9.021,20	10.637,00	16.838,90	29.369,80	71.452,60	219.851,60	1.098.258,00
2. Medio Circulante	4.725,60	5.626,10	6.920,00	11.383,40	20.949,20	58.362,60	186.809,40	
3. Cuasi Dinero	2.658,90	3.395,10	3.717,00	5.455,50	8.420,60	13.090,00	38.042,20	
4. Coeficiente de Liquidez (Activ. Lq./PIB Corr.)	35,50	36,90	37,50	51,20	65,20	61,90	50,50	
5. Índice de Oferta Monetaria (M1)	100,00	119,10	146,40	240,90	443,30	1.235,00	3.953,00	
6. Índice de Precios al Consumidor	100,00	112,90	154,60	202,60	274,40	876,70	6.852,50	69.255,54
7. Velocidad de Circula- ción del Dinero (PIB/M1)	4,40	4,40	4,10	2,90	2,10	2,00	2,30	
8. Medio Circulante Real	4.725,60	4.983,30	4.476,10	5.618,70	7.634,50	6.657,10	2.926,20	
9. Represión Inflacionaria (IPC/M1)	1,00	0,95	1,06	0,84	0,62	0,71	1,73	
10. Emisión Monetaria	N.D.	2.149,20	3.322,90	5.799,70	11.762,80	30.627,10	107.428,80	
11. Emisión/PIB			11,70	17,60	26,10	26,50	25,70	34,20

¹ Preliminar

Fuente: BCN.

Tabla 9
Nicaragua: Crédito del sector financiero a la actividad productiva*

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
(Millones de córdobas Corrientes)							
A. Crédito a la Actividad Productiva según:	12.007,1	16.017,0	18.090,7	19.516,9	26.729,1	50.997,4	155.838,5
Corto Plazo:	5.827,6	7.808,2	9.297,2	9.548,6	11.679,5	23.418,2	79.463,6
Largo Plazo	5.159,6	6.413,4	7.414,1	9.239,6	13.761,6	22.795,6	64.689,1
Según:							
A.P.P.	3.395,0	6.466,1	10.424,1	9.125,8	15.398,6	32.024,6	85.353,8
S. Privado	8.612,1	9.550,9	7.666,6	10.391,1	11.330,5	18.972,8	70.484,7
B. Crédito a la Actividad Productiva según:	12.007,4	14.336,8	13.870,0	13.480,4	13.285,5	9.487,0	7.654,3
Corto Plazo	5.827,6	6.989,1	7.128,1	6.593,9	5.805,2	4.356,5	3.898,4
Largo Plazo	5.159,6	5.740,6	5.684,4	6.381,8	6.840,1	4.240,6	3.172,6
Según:							
A.P.P.	3.395,0	5.787,8	7.992,1	6.303,2	7.653,8	5.957,5	4.187,3
S.P.	8.612,1	8.549,0	5.877,9	7.177,2	5.631,7	3.529,5	3.457,9

* Incluye además del agropecuario e industrial, el comercio, vivienda.

Fuente: Banco Central Nicaragua.

Tabla 10
Nicaragua: Indicadores de presión de demanda
(Millones de córdobas)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Crédito Gob. Central	2.508,4	3.177,0	6.337,9	14.344,9	21.260,7	45.873,4	105.470,5	129.472,1
Crédito interno	12.694,2	16.008,3	18.175,6	19.837,0	23.902,9	43.333,5	161.011,1	282.274,5
Pérdidas Cambiarias			1.424,4	5.752,1	11.959,8	18.782,8	41.931,8	112.888,1

Fuente: Banco Central Nicaragua.

Tabla 11
Nicaragua: Indicadores de la deuda externa 1979-1986

Concepto	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Export. de B y S (Millones de U\$S)	690,1	514,0	581,6	455,5	477,5	435,4	372,7	30,3
Saldo deuda Externa (Millones de U\$S)	1.347,6	1.570,7	2.163,7	2.578,4	3.788,1	4.436,5	5.116,9	6.123,8
Desembol. Deud. Ext. (Millones de U\$S)		265,4	340,8	323,0	296,1	503,3	608,2	998,6
Serv. Contr. Deud. Ext. (Millones de U\$S)		301,0	310,8	299,7	549,1	488,5	465,3	
Serv. Pag. Deud. Ext. (Millones de U\$S)		80,2	170,8	171,1	83,5	159,6	135,4	153,0
Amort. Deud. Ext. (Millones de U\$S)		42,3	70,8	59,3	39,9	109,2	94,4	
Inter. Deud. Ext. (Millones de U\$S)		37,9	100,0	111,8	43,6	50,4	40,9	

(Continuación tabla 11)

Produc. Inter. Bruto ³ (Millones de U\$S)	2.219,0	2.338,0	2.319,0	2.422,0	2.388,0	2.325,0	2.315,0	
Población Total (Miles de Habitantes)	2.689,5	2.775,0	2.850,8	2.956,8	3.058,0	3.149,6	3.272,0	3.384,4

Relaciones Básicas²

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Deud. Ext./PIB		70,8	92,5	111,2	156,4	185,8		
Serv. Contr./XBS		58,6	53,4	65,8	115,0	103,0	124,8	
Serv. Pag./XBS		15,6	29,4	37,6	17,5	36,7	36,3	47,1
Intereses/XBS		7,4	17,2	24,5	9,1	11,6	11,0	
Serv. Pag./Desemb.		30,2	50,1	53,0	28,2	31,7	22,3	15,5
Deud. Ext./XBS		305,6	372,0	566,1	793,3	1.018,9	1.372,9	1.967,2
Serv. Pag./PIB		3,6	7,3	7,4	3,4	6,7	5,9	
Deuda Per cápita	195,3	566,0	756,3	872,0	1.238,8	1.408,6	1.563,8	
								501,1

Fuentes: Banco Central de Nicaragua.

(Datos de Población, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC.)

1 Preliminar

2 Estimado en base a programación

3 Datos de Envío núm. 73, Julio 1987.

Tabla 12
Nicaragua: Costos de la Guerra
(Millones de US\$)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Costos Directos								
(Daños Materiales, Financieros y Comerciales)		1,5	15,6	70,5	240,5	305,0	268,6	275,4
Costos inducidos al PIB		2.079,8	2.191,4	2.173,5	2.207,1	2.238,0	2.187,8	2.821,0
Costos de Defensa/ Presupuesto Total		20,4	22,0	18,9	18,2	24,1	34,1	36,5

Fuente: "Los Costos Económicos de la Agresión", Presidencia de la República.

Innovaciones en política económica en Guatemala (período 1970-1986)*

Juan José Narciso Chúa**

Introducción

Guatemala es el país más septentrional de América Central y el más poblado de esa región; al finalizar 1986 contaba con 8,2 millones de habitantes, es decir, casi una tercera parte de la población total centroamericana. Su economía se ha desarrollado en forma modesta y sigue dependiendo principalmente de la agricultura. El café equivale casi el 25% de la producción agrícola total, la que a su vez representa alrededor del 25% del producto bruto interno. El sector agrícola guatemalteco es mucho más diversificado que en el resto de los países centroamericanos, especialmente en lo que a productos de consumo interno se refiere.

La población cuyo crecimiento se calcula en casi un 3% anual, se divide en indígenas (casi el 40% del total) y ladinos, cuya mayoría está compuesta por descendientes de la mezcla de sangre indígena y española. El 45% de la población total es iletrada y vive en los límites de la subsistencia, ya que la distribución del ingreso es muy desigual: oscila en unos Q.2,000 al año, en términos corrientes, y unos Q.350 a precios constantes.

El indígena conserva casi todas sus tradiciones culturales, pero en el aspecto económico su tenencia de tierras disminuye constantemente por el alto crecimiento de la población y, tanto ellos, como los mestizos pobres, siguen siendo un grupo emigrante bastante grande, que trabaja por temporadas en las grandes fincas durante las cosechas tradicionales o se aglomera en áreas urbanas, donde alimentan el rápido crecimiento de un ejército

* Investigación realizada en los marcos del Proyecto PNUD-UNESCO-CLACSO, RLA 86/001, Ciencias sociales, crisis y requerimientos de nuevos paradigmas en la relación Estado/Sociedad/Economía.

** Investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Proyecto Guatemala.

de reserva de mano de obra no calificada, que termina ocupándose en actividades de baja remuneración y pobres condiciones sociales. El promedio de analfabetismo entre los indígenas es superior al promedio general y asciende a más del 90 por ciento.

Desde 1962 hasta la fecha el país ha vivido con altos niveles de violencia, que han ido conformando el marco general en el que se desenvuelve la economía guatemalteca; dicha economía es muy abierta a las corrientes externas pues, sumadas las importaciones y las exportaciones, integran el 35% del PBI en 1986.

Evolución de la producción

En el marco de referencia mencionado, durante la década del setenta la economía guatemalteca se caracterizó por un crecimiento sostenido, generado en gran parte por las condiciones favorables del mercado externo para los principales productos de exportación y por las ventas de productos no tradicionales al Mercado Común Centroamericano.

La mayor disponibilidad de recursos fortaleció el proceso de inversión privada y estimuló el consumo de los sectores asociados con la agroexportación. La moderada presión inflacionaria no era problema para la población y la situación monetaria y la fiscal se manejaban en forma muy conservadora. La mayor preocupación de las autoridades fue mantener la estabilidad financiera, y, tanto el nivel de las reservas monetarias internacionales, como la utilización considerable del crédito externo para obras de infraestructura, permitieron mantener al país en una cómoda situación económica, aunque con un proceso bastante concentrador del ingreso. Sin embargo, este panorama cambió bruscamente en los últimos años, cuando se dio una caída del Producto Bruto Interno, que condujo a un incremento sin precedentes en la tasa de desempleo y un gran retroceso en las condiciones sociales del país (Véase cuadro 1).

Si se analizan los sectores, puede decirse que la agricultura y la industria constituyeron el principal elemento generador del crecimiento experimentado en el período; sin embargo, el mismo crecimiento de la agricultura fue sostenido en un alto porcentaje por los productos de exportación (café, algodón, banano, caña de azúcar y cardamomo), pues, si bien la producción de artículos de consumo interno también creció, lo hizo a tasas más moderadas. Esta situación fue el resultado de una política crediticia totalmente basada en los criterios tradicionales de exportación y mínima atención pública y privada hacia los sectores que producen para el consumo interno. Además, se puso en práctica una política de control de precios desfavorable para este tipo de pequeños productores y una excesiva protección arancelaria al sector industrial, en detrimento de la agricultura en general.

Hasta 1980 el mayor aporte al incremento de la producción le correspondió a la industria, que alcanzó tasas reales de crecimiento del 10%, como ocurrió a mediados de la década del setenta; pero a partir de 1981 este crecimiento empezó a perder vigor y a reflejar tasas negativas en su

comportamiento. Las principales ramas afectadas fueron los productos alimenticios, la industria de bebidas y la fabricación de calzado y prendas de vestir; dicho fenómeno se vincula con los problemas que surgieron en el Mercado Común Centroamericano, cuyo descalabro obligó a las empresas locales a convertirse en proveedoras de su propios países, lo que redujo considerablemente su mercado y sentó las bases de la desocupación que se da en el sector. A ese fenómeno habría que agregarle los problemas cambiarios provocados por la escasez de divisas que sufre el país, lo que encareció la adquisición de materias primas y bienes intermedios, y, finalmente, la secular y baja capacidad de compra de la población, que se encuentra muy disminuida por la pésima distribución del ingreso, hecho que se agudiza por la inflación.

La crisis se aprecia también en otros sectores importantes de la economía guatemalteca, como, por ejemplo, la construcción, que también perdió impulso, notándose más este problema en la construcción privada que en la pública. Durante los años 1982-1983 hubo un alza limitada, que no bastó para que este sector alcanzara la actividad que había tenido cinco años antes; sin embargo durante 1987 se están dando signos más alentadores de recuperación que podrían mejorar eventualmente la situación del sector.

Por el contrario, hay otra ramas económicas del sector terciario que en este difícil período, iniciado a mediados de 1979, han incrementado sus operaciones, como la banca, la propiedad de vivienda, la administración pública y, en los últimos tres años, el sector eléctrico. Destaca especialmente la creación de nuevos bancos y, si nos atenemos al ritmo de creación de nuevas instituciones bancarias, todo parece indicar que este servicio continuará siendo un buen negocio; sin embargo, por tratarse de sectores relativamente pequeños, comparados con la agricultura y la industria, su comportamiento positivo no pudo compensar el estancamiento de estas últimas (véase cuadro 2).

No hace falta decir que la raíz económica de la crisis se encuentra en la disminución de la inversión, tanto pública como privada, que ha sido muy afectada por los problemas políticos de la región centroamericana. La inversión interna a precios constantes se desplomó tan considerablemente en los últimos años que los montos de 1996 llegaron a niveles más bajos que los que se alcanzaron en 1973; la caída más importante se manifiesta en la inversión privada pues, si bien la inversión pública muestra también bajas considerables, no son tan severas como las que tuvieron lugar en el sector privado.

El renglón que más ha disminuido es la adquisición de maquinaria, equipo y herramientas, tanto en la agricultura como la industria y el transporte. Este hecho tendrá graves repercusiones en el futuro y no hay esperanzas de que se reactive próximamente, ante la baja disponibilidad que se aprecia en los empresarios para reponer estos bienes de capital. El caso más crítico se presenta en la industria, ya que los montos que se registran en 1985 son más bajos que los de 1970; algo parecido ocurre en el sector transporte, pues las cifras que se observan son también muy bajas y parecidas a las de hace 20 años; la agricultura, que nunca fue motivo de atención

especial, particularmente en lo que a la producción de bienes de consumo interno se refiere, no sufrió una caída tan violenta y, por lo tanto, sus consecuencias serán menos trascendentes.

La construcción privada, que constituye parte importante de la inversión privada —como ya se indicó—, es otra actividad que muestra una situación deprimida, aunque parecería empezar a tener visos de recuperación; no obstante, en el mejor de los casos sólo se espera una estabilización, pero a niveles muy parecidos a los de 1970. El agotamiento de los recursos de reconstrucción que se ocuparon después del terremoto del año 1976, y los efectos recesivos de la crisis actual determinaron que este sector perdiera el dinamismo que había mostrado desde aquel año. El fenómeno contraccionista empieza a manifestarse a partir de 1981.

La inversión pública, integrada por gastos en carreteras y otras obras de gobierno, a pesar de los problemas políticos por los que se ha atravesado no muestra signos tan alarmantes como la inversión privada. Las mayores cifras se alcanzaron en el período 1980-1982, cuando se pusieron en marcha los proyectos hidroeléctricos, la construcción del Puerto del Pacífico y otras obras de menor importancia, pero luego que se concluyeron estas obras la inversión del gobierno en capital fijo volvió a situarse en los niveles tradicionales, que, desafortunadamente, no pudieron compensar adecuadamente la persistente caída de la inversión privada, ni mucho menos el volumen de ocupación que esta última crea. En primer término, porque dichos sectores atienden distintas áreas de inversión y, luego, porque el gobierno cubre entre un 30 y un 40% de la inversión global, correspondiéndole el resto a la empresa privada. (Cuadro 3).

Por otra parte, en el país se ha establecido que las variables más importantes en la generación de demanda final adicional son de carácter externo; ocupan el lugar principal las exportaciones de bienes y servicios junto con el efecto de los términos de intercambio, y le siguen en importancia los gastos de consumo del gobierno y la inversión pública. Se puede probar que tanto el consumo como la inversión privada necesitan ser previamente estimulados para que se desarrollen. En efecto, si bien es cierto que ambas tienen capacidad de generación ocupacional, muestran un carácter claramente inducido, o sea que su evolución se explica en función de otras variables: así, el consumo depende estrechamente del comportamiento del producto bruto interno y del efecto de las relaciones de intercambio, mientras que la inversión privada está íntimamente vinculada con la exportación de bienes y servicios ajustados a la relación de intercambio del año anterior; de los flujos netos de fondo del exterior y, en menor grado, del nivel de crédito del sector bancario.¹ Actualmente estos factores tienen una actitud negativa, ya que las exportaciones se encuentran sumamente deprimidas. El gasto en consumo e inversión del gobierno es cada vez menor en términos reales y, por último, los términos de intercambio ofrecen pocas esperanzas en la actualidad. Todo esto ensombrece las perspectivas de un futuro desarrollo económico nacional.

Comercio exterior y balanza de pagos

En la década de los setenta los resultados de la balanza de pagos se mantuvieron dentro de límites más o menos satisfactorios, pues si bien el déficit de la cuenta corriente alcanzó un monto acumulado de 781 millones de dólares, los resultados en la variación de las reservas monetarias internacionales fueron favorables en 695 millones de dólares. Las causas de este fenómeno son bien conocidas y tuvieron su origen en el flujo de capital privado a corto y a largo plazo que recibió el país y, en menor cuantía, en ingresos provenientes de la contratación de créditos oficiales (cuadro 4).

La exportación de bienes y servicios evolucionó satisfactoriamente, sobre todo gracias a los precios de nuestros productos de exportación, pues los volúmenes no pudieron incrementarse en forma paralela. Fue una lástima que esos años de relativos buenos precios internacionales no se hayan aprovechado al máximo, porque sólo en términos de volumen de banana lograron colocarse cantidades considerables en el exterior, mientras que las ventas de algodón y cardamomo fueron moderadas y, por el contrario, el azúcar y el café registraron montos muy bajos. Es necesario recordar que en 1980 se inician la exportaciones de petróleo en niveles que oscilaron en alrededor de 800 mil barriles anuales, pero desafortunadamente también comienza ese año la caída en las ventas al Mercado Común Centroamericano.

Los recursos que obtuvo el país por concepto de servicios siempre han sido menores que las exportaciones de bienes, pero contribuyeron a fortalecer el nivel de las reservas monetarias internacionales. En el aumento de los ingresos por servicios fueron determinantes los "ingresos por inversiones" y el turismo, pues el renglón residual "misceláneos", que mostró también cierto dinamismo se encuentra integrado por un sinnúmero de operaciones que, por deficiente información, es difícil determinar.

El hecho de que la venta de bienes y servicios al exterior creciera en forma satisfactoria permitió solventar con cierta holgura la compra de las importaciones que el país requiere para su desarrollo económico; en ese sentido, todos los renglones de las importaciones mostraron incrementos importantes, pero especialmente los bienes de consumo, tanto de carácter duradero como no duradero. La compra de materias primas y productos intermedios también fue dinámica, pero en este caso, como es natural, mostraron un mayor desarrollo aquellas materias primas destinadas a la industria, cuyo monto en 1980 alcanzó casi los 650 millones de dólares; en cambio las materias primas para la agricultura, integradas principalmente por fertilizantes y otros productos químicos, registraron montos crecientes, pero cifras menores que las destinadas a la industria nacional.

Los combustibles, lubricantes y materiales de construcción crecieron en forma paralela al saludable desarrollo que mostraba toda la economía. Comentario especial merece la compra de maquinarias, equipos y herramientas, tanto para la industria, como para la agricultura, y el transporte, que hasta el año 1979 mostró un dinamismo significativo, ya que las perspectivas positivas que se iban presentando estimulaban la compra de esta

clase de bienes. Las adquisiciones más importantes se produjeron también en el sector industrial, que en esos años atravesaba por una situación de bonanza, especialmente por las ventas de sus productos en el Mercado Común Centroamericano, que alcanzaron los 440 millones de dólares.

Los pagos por concepto de servicios crecieron considerablemente, debido a tres renglones principales: "Ingreso por Inversiones", Turismo y el Transporte. Tal vez merezca una ligera explicación el llamado "Ingreso por Inversiones", que siempre presenta cifras altas; la causa es que aquí, además de las utilidades de la inversión extranjera, se registran los intereses que se pagan por motivo del endeudamiento externo. Los egresos por turismo llegaron a ser tan importantes que sólo de 1978 a 1979 alcanzaron en conjunto un monto de 230 millones de dólares.

En resumen, el intercambio de bienes y servicios dejaba al país un resultado negativo. Para neutralizarlo Guatemala hizo uso de distintas formas de financiamiento; unas que no tienen ninguna incidencia en el endeudamiento, tales como las transferencias, otras cuya influencia es relativamente modesta, como la inversión extranjera, y, por último, los préstamos de todo tipo, cuyo incremento anual aumenta en proporción directa a las cifras de los pasivos en el país.

Cuando el financiamiento es mayor que el déficit de la cuenta corriente el resultado es un aumento en las reservas monetarias internacionales. Cuando ocurre lo contrario hay una disminución. Obsérvese que hasta 1979 los resultados que obtuvo el país fueron muy favorables en términos de reservas monetarias internacionales; dicho período, caracterizado por un crecimiento económico de resultados favorables a la balanza de pagos, concluyó el año siguiente, ya que si bien algunas variables continuaron la tendencia ascendente que traían, la mayoría llegó a su punto de inflexión para iniciar un constante descenso que aún no se detiene.

Este decaimiento se explica en gran parte por la agudización de los problemas políticos del área centroamericana, principalmente por el triunfo de la Revolución Sandinista en Nicaragua y la intensificación de la guerra civil en El Salvador. Estos factores, unidos al incremento en los precios del petróleo, el deterioro de los términos de intercambio y la elevación de las tasas de interés internacional, configuraron un cambio de las condiciones económicas externas que tuvieron un impacto extremadamente negativo sobre el comportamiento de las principales variables económicas del país. Por consiguiente, los países de la región centroamericana entraron en una grave recesión económica cuyas consecuencias se influyen mutuamente, agudizándose así los desequilibrios internos y externos que se manifestaron finalmente en una crisis de liquidez y solvencia externas.

Como resultado de esta situación las exportaciones de bienes empezaron a disminuir hasta situarse, en 1986, en niveles equivalentes a los alcanzados en el año 1977. En efecto, los precios del café, el azúcar y la carne, declinaron francamente después de 1980 mientras el banano y el algodón mostraron registros ascendentes, pero por su posición relativa dentro de las exportaciones lograron neutralizar completamente la caída de los otros productos. La situación del cardamomo muestra variaciones importantes con

disminuciones en el período 1980-1983, alzas en 1984 y nuevamente una caída en los dos últimos años. Pero en términos globales la caída de las exportaciones al resto del mundo es de consideración (cuadro 5).

En relación con el Mercado Común Centroamericano, basta decir que las cifras de 207 millones de dólares que se exportaron en 1985 ya se habían alcanzado hace nueve años. La disminución tuvo lugar en todos los renglones, pero esencialmente en los productos alimenticios, que suman ahora 41 millones de dólares, comparados muy desfavorablemente con los 95 millones de dólares de 1980. Solamente como dato histórico se señala que en 1980 las ventas a América Central alcanzaron un monto de casi 440 millones de dólares, el mayor de los resultados obtenidos.

También la exportación de servicios contribuyó a debilitar el sector externo, pues su caída, que empezó en 1979, aún mantiene una tendencia declinante, aunque empiezan a notarse ciertos rasgos de recuperación. Las disminuciones más importantes se presentan en el turismo y en el ingreso por inversiones, que son dos renglones muy sensibles al comportamiento de la estabilidad política del país.

La baja de las exportaciones tuvo un impacto directo sobre el nivel de las compras con el exterior. Todos los renglones muestran disminuciones, pero con mayor rigor la maquinaria, equipos y herramientas, tanto para la industria como para el transporte y la agricultura, lo que tendrá efectos negativos en el desarrollo económico futuro. El caso es grave, pues en los últimos tres años los niveles de importación de esta clase de bienes son semejantes a los que se registraron en 1974, sin considerar que estamos hablando de cifras corrientes, que llevan implícitas el efecto de los precios, lo cual oculta la magnitud del problema.

El otro renglón que muestra una fuerte caída son los materiales de construcción. Como ya se indicó, el sector ha sufrido también los efectos depresivos. Las compras de bienes al exterior se encuentran alrededor de los niveles ya alcanzados en 1974-1975.

Con menos intensidad, la disminución se observa en los bienes de consumo, especialmente aquellos clasificados como bienes duraderos, en los cuales predominan los utensilios domésticos, los vehículos, etc.; en cambio, las materias primas y los productos intermedios, aunque también se encuentran deprimidos, no alcanzan la magnitud de otros renglones y todavía se ubican en alrededor de los 600 millones de dólares anuales (cuadro 6).

Por otra parte, como consecuencia directa de la crisis económica y del agotamiento de las reservas monetarias internacionales, la crisis se agudizó también por un factor adicional, el endeudamiento externo, que estimuló la adopción de medidas económicas recesivas que alteraron profundamente la situación económica, política y social de Guatemala, sin que, paralelamente, el país haya recobrado su solvencia financiera, pues no pudo hacer frente a sus compromisos de pago con el exterior, especialmente en deudas a corto plazo, tanto del sector privado como del sector público, deudas que hubo que renegociar por falta de capacidad financiera.

No todos los compromisos del país pudieron renegociarse. Por eso el

29 de abril de 1986, el Instituto Hermes de Alemania, que asegura todas las exportaciones de bienes y los préstamos concedidos al resto del mundo, dejó de asegurar este tipo de operaciones para Guatemala, debido a que el país no cumplía ante los acreedores alemanes. Dos meses después Guatemala fue denunciada ante el Club de París por no haber pagado puntualmente varios de los préstamos a sus acreedores extranjeros.

Este panorama tiene su expresión más concreta en el nivel de las reservas monetarias internacionales, las que después de haber alcanzado más de 700 millones de dólares, hoy se encuentran con saldo sumamente pequeño, alrededor de los 3 millones, ambas cifras en términos netos.

Situación de las finanzas públicas

A pesar del poco dinamismo de la política tributaria observada en Guatemala en la década del setenta, los ingresos fiscales mostraron tasas de expansión creciente gracias a la notable situación económica registrada. Ese mismo fenómeno dio origen a una expansión del gasto público, por lo que las operaciones del Gobierno registraron un déficit permanente que alcanzó sus niveles más altos en 1976 y 1979. En 1976 el déficit se produjo por los incrementos en el gasto que provocó el terremoto del mes de febrero. Sin embargo, puede decirse que, en términos generales, los niveles que alcanzó el déficit fiscal fueron realmente bajos, ya que la suma de los diez años alcanza un monto de Q.665 millones, que, si se comparan con los Q.2,275 millones de los primeros seis años de la década siguiente, son irrelevantes.

El crecimiento acelerado de la actividad económica interna y el comercio exterior determinó un crecimiento satisfactorio de los ingresos fiscales. El mayor dinamismo corresponde a los ingresos tributarios, relacionados particularmente con la exportación, la importación y el consumo, o sea, los impuestos indirectos. Fue especialmente importante el incremento que tuvieron las recaudaciones provenientes del comercio exterior, que en 1981 lograron su mayor nivel como resultado de los rendimientos proporcionados por los impuestos relacionados con la exportación del café y con el impuesto de estabilización económica, en lo que se refiere a las compras realizadas al exterior. Este último gravamen tiene una cobertura centroamericana y fue el primero y también el último paso que se dio dentro de la armonización regional de las políticas tributarias.

Hasta la fecha la política fiscal empleada por el Gobierno se ha basado en la aplicación de los impuestos indirectos. Congruente con esa política el gravamen más importante fue el impuesto al timbre y al papel sellado, cuyos ingresos llegaron a ser tan considerables que integraban casi el 35% de los ingresos tributarios. Otros impuestos como los aplicados al tabaco y los alcoholes, no sufrieron mayor modificación y su rendimiento corre paralelo al consumo de esos productos (cuadros 7 y 8).

Los impuestos directos, que forman casi el 20% del total de los ingresos tributarios, tienen menos relevancia en la estructura fiscal del país y sus

cifras han venido creciendo ininterrumpidamente, aunque en proporciones modestas. El nivel más alto correspondió a 1986, con un monto de Q.162,0 millones, en comparación con Q.940,7 millones, producto de los impuestos indirectos (cuadro 9).

Es significativo comprobar que los gastos del Gobierno central también crecieron moderadamente hasta 1979; esto es válido para los gastos de funcionamiento y para los gastos de capital. Desde luego, este hecho fue determinante para que el déficit fiscal se mantuviera dentro de márgenes estrechos. Sólo en 1976 la inversión muestra una cifra un poco más alta, como ya se indicó, provocada por los gastos urgentes de reconstrucción.

En la década del setenta el financiamiento del déficit fiscal recayó en gran medida en los recursos fiscales internos, pues el financiamiento externo siempre fue más pequeño y alcanzó su mayor ponderación en 1978, cuando integró más del 100% del déficit fiscal.

Tal era la situación al inicio de los años ochenta, cuando Guatemala, más por razones fiscales que cambiarias, se vio en la necesidad de firmar dos convenios con el Fondo Monetario Internacional. El primero venció en noviembre de 1982 y el otro se interrumpió en agosto de 1983, porque, según el FMI, las autoridades guatemaltecas no cumplieron el convenio y hubo que suspender los desembolsos. Además de dichos convenios se aplicó una serie de medidas de carácter fiscal, pero en forma tan descoordinada y precipitada que, en lugar de aumentar los ingresos fiscales tal como era la intención, los disminuyeron considerablemente. A continuación se resumen las citadas medidas:

Impuesto al valor agregado

El impuesto al valor agregado se creó el 6 de junio de 1983, y cobró vigencia a partir del 1º de agosto de ese año, en sustitución del impuesto al timbre y al papel sellado, que fue derogado en esa oportunidad. El 1º de octubre de ese mismo año se introdujeron las primeras reformas a la ley: la más importante fue la disminución de la tasa del impuesto del 10% al 7%, y la ampliación de la lista de productos no afectados. El 1º de octubre de 1984 entró en vigencia una nueva ley, que trató de introducir un nuevo ordenamiento en materia de definición de los actos afectos y cambió la calidad de actos o actividades exentas. La lista de productos sobre los cuales no debería cobrarse el impuesto disminuyó de 327, que contemplaba la ley anterior, a 65 artículos, ampliando, en consecuencia, la base del impuesto.

Impuesto de papel sellado y timbres fiscales

La Ley del Impuesto sobre el Valor Agregado introdujo modificaciones a la Ley del Papel Sellado y Timbres Fiscales, eliminando de su ámbito de aplicación a la mayor parte de las transacciones, así como los contratos y documentos celebrados por el sistema financiero. Luego, en octubre de

1984, se emitió la nueva ley de Papel Sellado y Timbres Fiscales que contemplaba una ampliación considerable de la cobertura del impuesto, al incluir un significativo número de actos y servicios que estaban exonerados. Pero ya en diciembre de 1984 se introdujeron las primeras modificaciones, entre las que cabe mencionar la exclusión del pago del impuesto a las transferencias de certificados de divisas libres.

Impuesto sobre la renta

Por una ley que entró en vigencia el 1º de agosto de 1983 (Decreto Ley 73-83) se introdujeron modificaciones a la Ley del Impuesto sobre la Renta, al tiempo que se crearon incentivos a las exportaciones que, de alguna manera, se reflejaban en la liquidación del impuesto en esta clase de operaciones. Las modificaciones tuvieron como propósito fundamental disminuir la tributación de las empresas y establecer la desgravación gradual de los impuestos de exportación que pesaban sobre las ventas al exterior. La desgravación se aplicó desde junio de ese año, con el 50% de los derechos de exportación; a partir del 1º de julio de 1984 debía cobrarse únicamente el 25% de los mismos y, a partir del 1º de julio de 1985, debía desaparecer completamente.

Otro aspecto que contempló esta ley fue la creación de certificados de abono tributario, otorgados a las exportaciones de productos no tradicionales, equivalentes al 10% y 15% de sus precios FOB. Por último, a partir del 29 de mayo de 1984, se modificó la Ley del Impuesto sobre la Renta, especialmente en lo que se refiere al pago de honorarios, dietas, comisiones, bonificaciones y otras prestaciones, que pasó del 5% al 3 por ciento. En el caso de que los servicios los prestaran personas domiciliadas en el exterior, la retención se hizo del 20% como impuesto definitivo, en lugar del 25% anterior.

Impuesto sobre bebidas alcohólicas

Desde el 1º de agosto de 1983 se introdujeron reformas a los impuestos al consumo de bebidas alcohólicas, cerveza y otras bebidas, mediante la conversión de sus gravámenes de tipo específico a tipo *ad valorem*, haciéndolos de esta forma propensos a ajustarse a las variaciones de los precios. Por medio de esta ley se derogó también el impuesto adicional al consumo de bebidas alcohólicas, cuyo fin específico era fomentar el deporte. Luego, por esta ley se estableció un gravamen a las bebidas carbonatadas, con un impuesto del 1% de su valor *ex-fábrica*, en lugar del impuesto específico de un centavo por cada botella, que está vigente. El primero de febrero de 1984 la ley fue modificada y se indicó que en ningún caso el impuesto *ad valorem* podía ser inferior a Q.1.60 por litro. Cabe mencionar que también se aumentaron las cuotas que deben pagar los establecimientos dedicados a la venta de bebidas alcohólicas o fermentadas.

Impuesto sobre el petróleo y derivados

A partir del 1º de agosto de 1983 se modificó el impuesto a este producto, pasándose de un gravamen de tipo específico a uno de tipo *ad valorem*. Según la ley, este cambio tenía por objeto permitir que el Estado compensara el ingreso fiscal que dejó de percibir por la eliminación del impuesto de Papel Sellado y Timbres Fiscales, así como por la no afectación de los productos derivados del petróleo, del impuesto al valor agregado.

Fomento a las exportaciones

Como se indicó en el apartado correspondiente al Impuesto sobre la Renta, en esta ley se estableció también la desgravación gradual de los impuestos de exportación de café, banano, azúcar, algodón, carne de ganado vacuno y porcino, aves de corral y camarón; y, al mismo tiempo, se contempló la creación de los certificados de abono tributario para las exportaciones de productos no tradicionales.

El 10 de marzo de 1984 cobró vigencia la ley de incentivos a las empresas industriales de exportación que contempla, entre otros beneficios, la importación de materias primas, materiales, productos semielaborados y empaques, bajo un régimen de suspensión temporal de derechos arancelarios; la importación libre de derechos arancelarios y otros gravámenes sobre la maquinaria, equipo, repuestos y accesorios; la exoneración de derechos de importación y de impuestos al consumo de combustibles y lubricantes; y la exoneración total, por un período de diez años, del impuesto sobre la renta proveniente de las utilidades por actividades de exportación.

Por otro lado, a partir del 15 de marzo de 1984 se modifica parcialmente la ley referente a los certificados de abono tributario.

También a partir del mes de agosto de 1983 se emitieron impuestos al consumo de cigarrillos y a las personas que viajaban hacia el exterior y se suprimieron otros, tales como el impuesto sobre la sal, sobre la inscripción de baratillos, etc., pero que, por su monto, no tienen mayor preponderancia dentro del total de las recaudaciones fiscales.

Por falta de previsión de las autoridades correspondientes, después de la vigencia de estas medidas se empieza a percibir una disminución en las recaudaciones fiscales. Esto puso en verdaderos aprietos al gobierno para cumplir con sus obligaciones y luego como orientador de la economía nacional.

La baja de los ingresos tributarios se debió principalmente a la modificación de la tasa impositiva del impuesto sobre la Renta de las empresas, a la desgravación gradual de los impuestos a las exportaciones de productos agrícolas y a la derogatoria parcial del impuesto del Papel Sellado y Timbres Fiscales. Tal situación fue una de las consecuencias de la reforma tributaria implementada en agosto de 1983, cuyos objetivos eran, precisamente, aumentar los ingresos.

Sería bueno recordar que cuando el Gobierno de la República decretó

la llamada Reforma Tributaria, en agosto de 1983, se plantearon tres objetivos básicos. El primero consistía en aumentar la recaudación tributaria. El segundo perseguía dos metas muy relacionadas entre sí: a) reactivar la economía, y b) reforzar la situación externa del país mediante el establecimiento de una desgravación de productos exportables. El tercero era crear mayores oportunidades de empleo. Ninguno de ellos se alcanzó y la situación continuó deteriorándose con el transcurso del tiempo.

Se buscaba también estimular las exportaciones mediante el uso de certificados de abono tributario, por medio del cual se otorgaban beneficios adicionales a las exportaciones de productos no tradicionales. Hasta la fecha no se ha otorgado ni uno solo de dichos certificados a los exportadores guatemaltecos.

Se esperaba asimismo que con la implantación del impuesto sobre el Valor Agregado (IVA) se alcanzarían más fácilmente los objetivos mencionados, pero la disminución de la tasa, la ampliación de las exenciones, y la falta de colaboración de la población guatemalteca —que provocó una gran evasión—, anularon completamente aquellas intenciones.

Hubo otras medidas adicionales, tales como suprimir gradual y progresivamente los principales artículos de exportación. Este proceso sí se hizo efectivo y concluyó el 1º de julio de 1985 al quedar totalmente derogados, lo que provocó que de Q.140 millones, que se recaudaron en 1980, a fines de 1985 la recaudación fuera cero.

Solamente faltaría mencionar otras medidas que trataron de aplicarse en el mes de abril de 1985 y que en aquella época se denominaron "paquete fiscal", en el cual se estableció un impuesto específico a la exportación de café a países no miembros de la Organización Internacional del Café. Además, por medio de otra ley se creó un impuesto selectivo al consumo, el que a su vez modificó las siguientes leyes: a) del impuesto sobre el consumo de bebidas alcohólicas destiladas, cerveza y otras bebidas, en el sentido de ampliar su base impositiva; b) de fomento avícola, exonerando el pago de derechos de importación a los bienes destinados a esta actividad; c) del impuesto sobre la renta, ampliando su cobertura y creando una nueva tabla impositiva con sólo dos niveles de tributación; d) del papel sellado y timbres fiscales, incorporando a su base impositiva los bonos de prenda emitidos por los almacenes generales de depósito; e) del impuesto al valor agregado, que eliminaba de la lista de productos afectados a los productos lácteos, los insumos agropecuarios y una serie de útiles escolares y de oficina que, en conjunto, hacían un total de 22 productos; y f) del impuesto sobre las exportaciones de los principales productos agropecuarios. También modificó el arancel de aduanas, en el sentido de establecer una nueva norma, para convertir el valor CIF de las importaciones a moneda nacional al tipo de cambio del mercado correspondiente.

Esta ley fue derogada antes de treinta días e incluso algunas de las medidas adoptadas no llegaron a aplicarse.

A este caos fiscal se agrega que los gastos de funcionamiento siguieron incrementándose ininterrumpidamente, y el gobierno tuvo cada vez menos disponibilidad para hacer frente a los gastos de inversión, tanto en

obras públicas, como en otros proyectos de menor importancia. Como era de esperarse, ante la caída de los ingresos fiscales, el gobierno tomó el camino más cómodo y fácil, como disminuir sus gastos de inversión, pues de lo contrario hubiera tenido que despedir a gran cantidad de empleados del sector público. El renglón más afectado fue el de las obras públicas y la inversión financiera, pero con esta actitud el gobierno contribuyó decisivamente a aumentar el desempleo, con todas las consecuencias que hoy se están padeciendo.

Esta situación dio por resultado un déficit fiscal que empezó a crecer a pasos agigantados. Ante las dificultades que encontró el país para seguir obteniendo recursos del exterior este saldo negativo fue financiado en gran parte por recursos internos, lo que dio origen a una emisión monetaria que tuvo dos expresiones: el aumento de los precios internos y las grandes caídas de reservas monetarias internacionales que sufrió el país en esos años.

Situación monetaria y crediticia

El fortalecimiento de la balanza de pagos que tuvo lugar por el crecimiento de las exportaciones se tradujo en una expansión monetaria y crediticia acentuada, que tendió a provocar pequeños incrementos de precios, que en general, afectaron poco a la población, pues el alza fue moderada. En ningún año los medios de pago crecieron desmesuradamente y cuando lo han hecho, obedecieron principalmente no sólo a aumentos de los activos internacionales, sino también a una actividad crediticia interna, destinada especialmente al sector privado.

El crédito del sistema bancario creció ininterrumpidamente y puede afirmarse que las actividades productivas fueron atendidas generosamente, especialmente aquellas dedicadas a la exportación. En el año 1970 la actividad crediticia alcanzó un monto de Q.294,0 millones; en 1979 esa cifra se habría más que cuadruplicado, puesto que registró un monto de Q.1,220 millones, estableciéndose al mismo tiempo una estrecha relación entre la expansión del medio circulante y el cuasi dinero.

La mayor preocupación del crédito del sistema bancario corresponde al sector privado y ha crecido desde los comienzos de la década del setenta, cuando más o menos integraba un 70%; en 1979 el mismo coeficiente llegó casi al 90%. Semejante asistencia, que recibió principalmente al sector exportador, fue una adición a los ingresos que obtuvo como resultado de los buenos precios internacionales de ese período (cuadro 11).

Además, la política crediticia que aplica el Banco Central a través de los bancos comerciales ha sido determinada por criterios selectivos en favor de renglones específicos de la producción; una gran parte de las operaciones con recursos internos se destinó a la agricultura, pero prácticamente el 80% de ellos tuvo como destino específico el algodón, lo que limitó severamente la diversificación de los cultivos atendidos.

Por su parte, la utilización de créditos externos también encuentra serios obstáculos, a pesar de que desde hace ya algunos años, las líneas

de créditos externos constituyen el único medio disponible para inversiones a mediano y largo plazo, aunque no se han podido utilizar totalmente por varias razones: primero, porque el destino a los que se dirigen los recursos no siempre coinciden con las prioridades del país, ya que no se contrataron sobre la base de un plan bien meditado; segundo, porque se ha obstaculizado la obtención de los créditos para el pequeño y mediano agricultor, debido a que no cuentan con las garantías que exige el sistema bancario; y, tercero, por el poco interés de los bancos para utilizar estos recursos, ya que como son a largo plazo consideran que implican un riesgo mayor.

El nivel del crédito para el Gobierno Central y otras instituciones estatales disminuyó en el transcurso del período y, finalmente, apenas constituyó un 10%. Esta baja fue el resultado de una menor demanda de financiamiento por parte del gobierno, como el resultado de un fortalecimiento de las finanzas públicas y de la moderada política de gastos de aquellos años.

El comportamiento de los rubros que reflejan el nivel y la estructura de la liquidez permite llegar a las siguientes conclusiones: el medio circulante expresado en sus dos componentes, el numerario y los depósitos a la vista, se desplazó a tasas semejantes a las de 1970 y, como sus montos eran también parecidos a los de aquel año, a fines de la década resultaron equivalentes, con apenas pequeñas diferencias; con excepción de dos años, las cifras del numerario son mayores que las de los depósitos corrientes, lo que demuestra que en el país las cuentas de cheques se utilizan muy poco, con las implicaciones que esto conlleva.

Tan sólo en cinco años las tasas de expansión del medio circulante superaron a las del producto bruto interno a precios corrientes, y ello refleja, en consecuencia, las pequeñas presiones inflacionarias que se dieron por una combinación de factores de origen interno y externo.

En lo que al cuasi dinero (depósitos de ahorro y a plazo) se refiere, su ritmo de expansión creció ininterrumpidamente y sus cifras, en la década del setenta, siempre superaron a las del medio circulante, con una tendencia cada vez más divergente en favor del cuasi dinero.

El aumento de la liquidez del sector privado se dio principalmente por el crecimiento de los ingresos monetarios relacionados con el sector externo; su cifra máxima se registró en 1978, cuando los activos externos alcanzaron un monto cercano a los 700 millones de quetzales.

El excesivo crecimiento de la expansión monetaria por el comercio exterior pudo haberse reducido mediante una revisión o modernización del esquema impositivo, que absorbiera parte de los ingresos del sector exportador en beneficio del progreso económico futuro; pero no se hizo y esta liquidez dio lugar a las enormes fugas de capital que ocurrieron años después.

En términos generales, puede decirse que durante este período se aplicó una política monetaria conservadora, con cambios poco importantes; el encaje fue poco utilizado y cuando se hicieron algunas modificaciones la estructura siempre se mantuvo entre un 35% y un 40% para los depósitos a la vista y a corto plazo, y del 10% al 15% para los depósitos de ahorro y a largo plazo.

En relación con los recursos internos, la tasa de interés activa y pasiva que cobran los bancos del sistema tampoco sufrió alteraciones de consideración y sus rangos se movieron entre un 8% y 12% para las activas, y un 6% y un 11% para las pasivas. Las tasas para el financiamiento de granos básicos siempre fueron más bajas y se ubicaron entre un 2 y un 4 por ciento.

Otras de las medidas tomadas fueron las operaciones del mercado abierto, que trata de la colocación de valores públicos dentro de la población. Este instrumento ha sido efectivo para reducir la liquidez bancaria al retirar temporalmente los fondos excedentes que podrían haber ejercido presiones inflacionarias; pero, desde otro punto de vista, también redujo en ocasiones la disponibilidad de recursos para operaciones productivas.

Este panorama cambió en los años ochenta; el debilitamiento de la balanza de pagos, los gastos excesivos de inversiones públicas sin tener el suficiente ahorro interno ni externo, y los problemas políticos del área, modificaron la imagen de la economía guatemalteca.

Los medios de pago mostraron tasas de crecimiento más altas que en la década anterior, sostenidas principalmente por el cuasi dinero, y en los últimos años (1985-1986), también el medio circulante tuvo un inusitado crecimiento, sobre todo en 1985; sin embargo, esto fue incongruente con la pobre evolución económica, lo que incrementó las presiones inflacionarias.

Como ya se indicó, durante el período 1979-1981 el elemento de mayor dinamismo dentro de la demanda global fue la inversión pública; pero como no se contaba con el ahorro suficiente generó gran desequilibrio en las finanzas del gobierno, que tuvo que ser apunyalado con financiamiento de la banca central. Además, ante las desfavorables expectativas resultantes de los cambios políticos centroamericanos se originaron fugas de capital, lo que, unido a las dificultades que provocaron el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos y la obtención de financiamiento externo fresco, dieron origen a grandes bajas en las reservas monetarias internacionales, razón por la cual la monetización externa tomó un carácter negativo o neutralizante que se mantiene hasta hoy.

A principios de 1982, y hasta el presente, los problemas señalados condujeron a un punto de severas restricciones en el sector externo, que se manifestaron en una grave escasez de divisas para el pago de obligaciones con el exterior, lo que ocasionó la acumulación de saldos pendientes de pago en concepto de importaciones. Tales saldos aún continúan como pasivos del país en los registros del panorama monetario, lo cual es un elemento determinante en el cálculo de los activos internacionales netos.

Otro elemento que contribuyó a afectar la actividad económica fue la especulación. El permanente desequilibrio al que estuvo sometido el tipo de cambio quedó reflejado en la tendencia decreciente del valor del quetzal con respecto al dólar, lo que influyó decisivamente en los precios de los bienes importados, y éstos, a su vez, contribuyeron al crecimiento sin precedentes del nivel de precios internos.

Medidas tomadas por el nuevo gobierno

Tal era la situación en el momento de asumir el poder el nuevo gobierno Demócrata Cristiano que, en sus inicios, se propuso implantar un plan llamado de Reordenamiento Económico que pretendía alcanzar los siguientes resultados:

- Evitar una caída mayor de la actividad económica.
- Iniciar un proceso de reversión de los altos índices de desocupación.
- Reducir razonablemente el déficit fiscal.
- Limitar la oferta monetaria compatibilizándola con el crecimiento normal de la economía.
- Reducir significativamente la tasa inflacionaria.
- Evitar el deterioro adicional del ingreso real de los asalariados.
- Reducir significativamente las presiones sobre el tipo de cambio.
- Corregir el desequilibrio del sector externo.

Para alcanzar estas metas, el Gobierno de la República, emitió nueve decretos y se tomaron otras medidas de menor importancia.

Los decretos son los siguientes:

Decreto núm. 22-86, Ley Transitoria del Régimen Cambiario (por medio de esta ley se otorgó a los exportadores guatemaltecos un beneficio cambiario de Q.1,50 por dólar exportado); Decreto núm. 23-86, Ley del Impuesto Extraordinario a las Exportaciones; Decreto núm. 24-86, que hace modificaciones al Decreto Ley núm. 149-86 que trata del convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano, en el cual las liquidaciones de las pólizas de importación o del formulario aduanero centroamericano se harán en adelante a un tipo de cambio que es informado semanalmente por el Banco de Guatemala; Decreto núm. 25-86, por medio del cual se suspendió durante dos años la vigencia del otorgamiento de los certificados de abono tributario (CAT); Decreto núm. 26-86, que estableció un impuesto extraordinario de carácter temporal sobre los ingresos que recauda la Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones (GUATEL), provenientes de los servicios de carácter internacional; Decreto núm. 27-86, que modificó y amplió el presupuesto de ingresos del Estado para el presente ejercicio fiscal (1986) en Q.771,1 millones; Decreto núm. 28-86, que trata sobre el delito económico especial que pena el hecho de dar un destino diferente a los bienes y servicios subsidiados por el Estado; Decreto núm. 31-86, por medio del cual se autoriza al Banco de Guatemala a contratar nuevo endeudamiento externo por un monto de 287 millones de dólares y Decreto núm. 34-86, que aprueba una donación recibida de AID por 47,4 millones de dólares.

Los resultados de este programa para 1986, según el Banco de Guatemala, fueron los siguientes:

— El producto interno bruto a precios constantes se mantuvo en una fase de estabilización al registrar una tasa de crecimiento cero. Los elementos que explican la estabilización del nivel de la actividad económica pueden encontrarse en el ritmo de expansión de las siguientes variables: el consumo, que creció un 0,8%, el consumo del Gobierno que lo hizo en un

3,4%, y la inversión privada, que se elevó en un 2,0%. En este comportamiento influyó el aumento salarial otorgado a algunos empleados del sector privado y a todos los del sector público.

— Las contracciones más significativas tuvieron lugar en las exportaciones de bienes y servicios, que se redujeron en un 12,5%, debido a que se colocó menor cantidad de bienes en el exterior y a la reducción de los precios internacionales.

— En el área de las finanzas públicas lo más relevante fue el bajo nivel registrado por el déficit fiscal, que representó el 1,4% del PBI (en esta cifra no se incluyen las pérdidas cambiarias, que ascienden a unos Q.600,0 millones), resultado que se vincula con la política económica contenida en el programa de reordenamiento, que logró, en primer lugar, una expansión de los ingresos corrientes y, simultáneamente, contraer los gastos de capital por efecto de un reducido nivel de ejecución de los proyectos impulsados por el sector público. La política de la banca central de restringir el crédito al gobierno para financiar el déficit también jugó un papel determinante como elemento moderador de la creación de dinero primario.

— La política cambiaria permitió cierta estabilización del tipo de cambio y el abastecimiento de la demanda de divisas, principalmente para la adquisición de materias primas y productos intermedios.

— La balanza de pagos mostró el déficit en cuenta corriente más bajo de los últimos siete años, e incluso se obtuvo un superávit en la balanza comercial, especialmente por el desplome de las importaciones. En el financiamiento del mencionado déficit tuvo una incidencia determinante el ingreso de capital privado, que además permitió aumentar las reservas monetarias internacionales en 23 millones de dólares.

— En el aspecto monetario las medidas tomadas tuvieron el efecto esperado. Entre ellas figuran el incremento del encaje bancario y la tasa de interés, el límite de endeudamiento de banca central al gobierno, el traslado de los depósitos del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social de los bancos comerciales al banco central, y operaciones de mercado abierto con valores públicos. Estas medidas permitieron que los medios de pago evolucionaran dentro de los límites previstos en el programa de estabilización.

— Por último, el otro aspecto importante es la desaceleración observada en el índice general de precios, que determinó que a fines de 1986 la inflación se situara en el 20%, en comparación con el 28% de fines del año anterior.

Nota

¹ Plan de Desarrollo 1971-1975, Tomo I, sección primera, págs. 30-37.

Cuadro 1
Guatemala: Oferta y Demanda Globales (Millones de Quetzales de 1959)

Concepto	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Producto Interno Bruto	1,792.8	1,892.8	2,031.6	2,169.4	2,307.7	2,362.7	2,526.5	2,723.8	2,659.9	2,964.7	3,106.9	3,127.6	3,016.6	2,939.6	2,953.5	2,925.1	2,925.1
Importación de Bienes y Servicios	293.3	312.1	294.7	324.2	370.7	362.1	457.1	495.8	521.6	482.8	441.2	423.1	334.3	267.9	297.2	249.4	228.2
Oferta global =																	
Demanda global	2,086.0	2,204.9	2,326.3	2,493.3	2,678.4	2,704.8	2,983.7	3,223.7	3,381.5	3,477.5	3,549.1	3,550.7	3,350.9	3,207.5	3,240.7	3,174.5	3,153.3
Consumo total	1,525.1	1,596.2	1,705.2	1,794.3	1,962.0	1,926.4	2,062.2	2,225.0	2,339.6	2,441.5	2,541.5	2,593.4	2,509.4	2,477.6	2,508.5	2,485.9	2,511.2
Consumo privado	1,399.5	1,480.0	1,576.6	1,665.5	1,727.2	1,777.9	1,997.2	2,049.9	2,151.4	2,242.6	2,319.8	2,350.8	2,279.7	2,247.7	2,272.5	2,257.2	2,275.2
Consumo público	125.6	116.3	128.6	128.7	134.8	148.5	165.0	176.1	187.2	198.9	222.7	232.6	228.7	229.9	238.0	228.7	236.0
Inversión bruta interna	214.9	248.3	209.0	247.7	334.8	280.9	391.2	435.4	480.2	416.8	395.5	409.9	331.3	275.2	292.0	224.6	233.4
Formación de Capital fijo	209.6	227.4	226.1	251.9	247.2	270.6	371.4	405.8	435.7	419.4	372.6	401.5	357.6	298.2	294.9	222.3	220.7
Privado	170.7	178.9	169.5	196.6	194.6	210.3	276.2	295.8	329.0	288.6	223.9	202.0	196.6	152.3	165.8	159.7	160.8
Público	38.9	48.5	56.6	65.3	52.6	60.3	95.2	110.0	106.7	124.8	148.7	199.5	159.0	105.9	79.1	62.6	59.9
Variación de Existencias	5.3	20.9	-17.1	-4.2	87.6	10.3	19.8	29.6	44.6	3.4	-17.1	8.4	-26.3	17.0	57.1	12.3	12.7
Exportación de Bienes y Servicios	346.0	360.4	412.1	451.6	481.6	497.5	530.3	563.3	562.7	619.2	651.1	557.4	510.2	454.7	440.2	454.0	408.6

(continuación cuadro 1)

Guatemala: Oferta y Demanda Globales (Millones de Quetzales de cada año)

Concepto	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Producto Interno Bruto	1,504.0	1,584.8	2,101.6	2,589.3	3,161.5	3,646.0	4,385.5	5,480.5	6,070.5	6,903.0	7,878.4	8,607.7	8,717.3	9,048.9	9,485.8	11,128.8	15,628.2
Importación de Bienes y Servicios	338.5	371.1	369.3	519.1	811.4	858.0	1,204.1	1,436.0	1,655.0	1,784.4	1,963.3	2,031.5	1,829.3	1,317.0	1,454.8	2,247.6	2,602.6
Oferta global =																	
Demanda global	2,242.5	2,355.9	2,491.0	3,088.4	3,972.9	4,503.9	5,569.3	6,919.5	7,725.6	8,687.4	9,842.7	10,639.2	10,346.6	10,366.9	10,940.6	13,377.4	18,230.8
Consumo total	1,544.7	1,727.9	1,838.9	2,200.3	2,676.5	3,125.2	3,893.2	4,481.0	5,109.5	5,919.5	6,843.3	7,702.0	7,824.5	8,198.6	8,581.8	10,096.2	13,736.4
Consumo privado	1,493.3	1,588.0	1,682.2	2,033.8	2,469.9	2,874.9	3,356.0	4,126.5	4,674.9	5,431.5	6,216.8	7,021.7	7,149.0	7,500.7	7,855.9	9,261.4	12,733.6
Consumo público	151.4	139.3	156.7	166.6	206.6	250.3	237.3	354.5	434.6	488.0	626.5	680.3	676.5	687.9	725.9	774.8	1,002.8
Inversión bruta interna	244.2	285.5	254.8	351.6	589.0	586.8	934.4	1,098.2	1,312.4	1,294.1	1,251.8	1,486.2	1,233.4	1,002.5	1,096.3	1,273.2	1,588.2
Formación de Capital fijo	236.6	283.6	272.5	356.6	487.8	570.8	900.2	1,038.6	1,217.7	1,286.2	1,295.3	1,443.2	1,309.5	950.2	913.3	1,226.8	1,520.4
Privado	183.3	206.2	206.4	289.1	374.7	452.5	699.6	789.8	955.5	939.7	826.5	768.2	772.9	694.4	634.9	981.6	1,219.0
Público	45.2	57.4	67.1	67.4	83.2	118.3	210.6	248.8	262.3	346.5	458.8	675.0	536.6	355.8	278.4	245.2	301.4
Variación de Existencias	5.6	21.9	-17.7	-5.0	120.1	16.0	34.2	59.6	94.7	7.9	-43.5	23.0	-76.1	52.3	183.5	46.4	67.6
Exportación de Bienes y Serv.	359.8	343.1	397.3	536.5	708.4	792.0	941.7	1,340.3	1,303.7	1,473.6	1,747.6	1,471.0	1,298.7	1,175.8	1,262.9	2,059.0	2,986.3

Fuente: Banco de Guatemala.

Cuadro 2
Producto Geográfico Bruto por ramas de actividad a precios de mercado (Miles de Quetzales de 1958)

Rama de Activ.	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Producto Geogr.																	
Bruto	1,762,783	1,862,831	2,001,552	2,168,378	2,307,675	2,362,750	2,526,536	2,723,844	2,859,913	2,994,550	3,106,877	3,127,560	3,016,573	2,895,095	2,939,504	2,953,546	2,925,100
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	489,677	524,279	574,687	606,124	643,756	659,674	689,692	716,539	739,118	760,054	772,010	781,385	757,950	744,855	756,525	756,384	750,400
Explotación de minas y canteras	1,678	1,756	1,515	1,624	1,990	2,196	2,700	3,100	4,821	8,658	14,824	9,446	10,703	9,371	7,566	6,481	8,300
Industria manufacturera	282,949	303,165	319,786	345,825	361,633	366,326	393,452	435,579	463,653	489,656	517,317	501,219	475,090	466,053	468,364	487,361	469,600
Construcción	28,370	28,495	34,200	40,774	38,082	43,898	78,305	85,762	88,651	94,390	97,804	118,502	103,024	76,792	54,279	48,082	48,500
Electricidad, gas, agua y servicios sanitarios	21,544	22,747	25,705	28,318	30,414	32,830	35,385	44,343	48,364	51,982	53,221	53,040	51,863	51,541	54,039	56,290	59,400
Transporte, almacenaje y comunicaciones	98,182	105,520	118,242	130,482	147,489	150,783	164,944	176,951	189,547	199,465	215,784	211,240	201,156	195,715	206,392	208,619	206,100
Comercio al por mayor y menor	519,004	542,059	569,859	609,106	655,515	649,695	704,055	768,525	802,371	824,708	839,072	844,106	797,200	764,392	779,095	744,572	728,700
Bancos, seguros y bienes inmuebles	42,284	43,634	46,644	53,310	57,698	61,281	64,983	79,410	85,654	102,099	106,661	108,781	109,687	107,340	106,720	108,585	111,200
Propiedad de vivienda	124,802	127,430	129,934	132,973	134,850	138,708	142,146	121,316	129,525	134,070	136,144	141,726	145,394	148,176	151,930	154,988	157,400
Administración pública y defensa	86,890	88,100	97,502	99,617	106,390	118,189	132,423	131,064	133,208	147,400	163,006	170,081	176,741	186,086	186,826	191,061	193,800
Servicios privados	98,325	105,666	113,698	122,625	129,667	140,020	150,521	161,255	169,401	182,167	188,934	190,030	187,165	186,263	186,844	187,691	187,700

Fuente: Banco de Guatemala

Cuadro 3
Guatemala: Inversión Geográfica Bruta (Miles de Quetzales de 1958)

Concepto	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Inversión Geogr.																	
Bruta	214,911	249,300	208,935	247,709	334,859	280,886	391,230	435,420	480,238	418,810	355,422	409,816	331,318	275,163	292,072	234,562	239,400
Inversión Privada	176,023	199,751	152,436	182,397	282,273	220,626	296,069	325,409	373,549	292,026	206,721	210,353	172,297	169,285	212,967	171,995	177,900
a) Formación bruta de capital																	
fijo	170,740	178,855	169,550	188,585	194,828	210,308	276,231	295,787	328,962	288,577	223,891	202,009	198,644	152,265	155,630	159,727	161,840
Bienes de capital en el país	84,098	90,743	78,093	87,377	93,066	108,088	148,315	158,808	176,696	134,613	86,437	83,397	80,350	95,327	45,288	46,302	48,190
Importado	5,493	5,732	6,758	7,270	8,429	8,199	8,574	8,916	8,920	9,225	9,514	9,357	8,669	8,029	8,287	8,314	8,050
Culchos	3,928	4,099	4,633	5,199	6,028	5,863	6,131	6,375	6,379	6,597	6,803	6,691	6,199	5,742	5,325	5,945	5,760
Habitación de tierras	25,905	24,694	21,444	24,462	25,132	27,332	49,049	53,035	63,732	61,597	40,563	24,999	26,735	29,481	25,359	27,196	29,650
Construcción privada	51,418	53,587	58,424	62,277	61,951	59,826	64,162	68,653	73,285	76,565	80,574	77,574	76,691	73,486	70,969	66,967	70,200
Bienes de capital producido en el país	5,283	20,806	-17,117	-4,188	87,647	10,318	19,838	29,822	44,586	3,448	-17,170	8,344	-26,947	18,970	57,137	12,268	18,060
b) Variación de existencias	38,868	48,549	56,558	65,312	52,568	90,260	95,181	110,011	108,890	124,785	148,701	189,463	159,021	105,928	79,105	62,566	61,500
Inversión del Gobierno General	2,116	10,568	8,771	6,796	5,228	5,350	10,717	10,303	8,494	14,024	17,858	24,006	10,279	7,150	8,084	6,975	4,700
Maquinaria y equipo	36,772	37,966	47,788	58,516	47,340	54,910	84,444	99,708	98,206	110,761	130,843	175,457	149,742	98,778	71,020	56,591	56,800
Carreteras y obras públicas																	

Fuente: Banco de Guatemala

Cuadro 4
Guatemala: Balanza de Pagos Internacionales (Saldos) Millones de Quetzales

Concepto	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
I. Cuenta Corriente	-11	-45.9	-9.6	11.0	-99.4	-82.3	-70.8	-35.2	-282.2	-196.5	-176.4	-584.7	-399.1	-223.9	-377.4	-245.8	-13.8
a. Exportación de																	
Bienes y Serv.	357.9	346.5	490.8	546.3	726.5	806.5	891.1	1374.2	1355.0	1551.9	1224.4	1503.9	1312.2	1265.0	1261.2	1171.3	1250.4
1. Bienes	297.1	286.9	335.8	442.0	682.2	840.9	780.4	1180.2	1062.4	1221.4	1519.8	1288.1	1170.4	1291.7	1122.2	1059.7	1075.8
2. Servicios	60.8	59.6	55.1	104.3	144.3	165.6	230.7	214.0	292.6	330.5	304.6	224.8	141.8	113.3	120.0	131.6	174.6
b. Importación de																	
Bienes y Serv.	385.0	418.6	440.7	576.9	679.0	941.4	1261.6	1555.2	1732.8	1275.1	2110.6	2188.5	1774.0	1439.5	1667.2	1458.8	1313.1
1. Bienes	289.9	288.9	294.8	391.4	631.4	872.4	959.2	1065.9	1283.8	1594.7	1472.5	1540.0	1284.2	1056.0	1182.1	1075.7	919.6
2. Servicios	115.1	138.7	145.9	185.5	248.4	269.0	301.4	418.3	449.0	480.4	636.1	648.5	489.8	403.5	485.1	380.1	393.5
c. Transferencias																	
(Net)	18.0	28.2	30.2	41.6	53.9	72.6	186.9	95.8	115.6	128.7	109.8	90.9	62.7	30.7	28.7	19.7	48.9
II. Operaciones de																	
Capital (net)	19.5	60.2	53.8	72.2	86.1	168.0	251.9	213.7	331.0	181.4	-70.2	394.6	388.2	313.2	416.1	314.5	37.2
a. Largo Plazo	50.2	47.5	40.9	66.0	67.7	156.6	171.6	180.2	256.3	273.8	244.1	551.3	349.7	282.9	148.5	121.7	162.1
1. Privado	38.7	37.7	31.5	53.8	63.7	119.6	130.3	123.3	154.4	144.4	130.0	183.3	80.6	28.3	-8.9	80.7	111.5
2. Oficial y Bancario	11.5	9.8	9.4	12.2	4.0	47.1	41.3	66.4	101.9	128.4	108.1	338.0	268.1	263.6	153.4	61.0	50.6
b. Corto Plazo	-30.7	12.7	12.9	6.2	17.4	1.4	120.3	23.5	74.7	-82.4	-317.3	-186.7	-38.5	20.3	288.6	192.8	-124.9
1. Privado	-23.0	7.8	12.3	3.0	17.5	1.4	122.5	23.4	67.1	-94.3	-375.3	-222.0	-5.8	3.5	34.4	167.7	-56.4
2. Oficial y Bancario	-7.7	4.9	0.6	3.2	-0.1	—	-2.2	0.1	7.6	1.8	59.0	55.3	32.9	16.8	235.1	25.1	-88.5
III. Variación																	
Reservas Monet.																	
Intat. (Absol.)	8.4	14.3	44.2	83.2	-14.3	105.7	221.3	178.5	64.8	-15.1	-248.6	-180.1	-10.9	88.3	38.7	68.7	23.4

Fuente: Banco de Guatemala

Cuadro 5
Guatemala: Valor de las Exportaciones FOB (Ajustadas) por Principales Productos (Miles de Dólares)

Producto	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Total	297,138.2	286,935.7	335,874.9	442,034.1	582,247.5	640,908.7	780,368.7	1,091,218.3	1,082,471.3	1,261,449.1	1,519,834.0	1,251,277.2	1,570,386.5	1,881,674.6	1,122,800.0	1,050,000.0	1,115,100.0
Café Oro	100,577.2	96,267.9	105,330.7	145,595.2	172,945.6	164,154.7	242,932.1	528,458.6	475,386.5	431,987.9	483,912.6	325,504.4	374,582.6	308,822.2	380,600.0	451,500.0	483,000.0
Algodón Oro	26,489.5	25,276.0	40,057.5	48,578.9	68,276.5	74,046.0	84,970.2	182,065.8	139,244.8	169,302.0	166,148.1	173,065.3	95,129.4	67,690.7	72,300.0	71,000.0	95,000.0
Banano	20,510.8	18,171.6	25,806.4	24,675.2	31,541.4	34,463.5	21,704.5	21,116.2	24,047.5	19,095.7	45,398.0	57,078.2	73,991.7	55,100.0	55,300.0	71,500.0	75,000.0
Carnes Frías	12,654.5	17,373.2	18,045.2	25,114.7	21,544.0	18,948.4	14,463.3	27,837.7	30,800.7	41,448.6	29,082.8	29,312.8	16,768.6	15,592.8	12,700.0	10,000.0	3,000.0
Adobar	9,152.9	9,854.6	16,117.7	21,932.9	40,870.3	115,557.5	108,737.2	84,857.7	26,555.2	53,518.1	68,255.4	85,204.5	47,065.1	95,342.5	71,300.0	46,500.0	59,500.0
Anilines Esenciales	2,283.4	2,354.5	2,383.4	2,202.9	4,825.1	973.6	1,912.8	2,141.9	1,940.9	2,239.7	2,722.6	2,500.9	2,508.9	1,985.1	1,700.0	1,700.0	
Pescado, Crustá.																	
caja y Moluscos	2,787.2	2,479.0	2,251.2	2,622.2	3,139.2	4,114.2	4,964.9	5,714.8	8,073.8	7,940.0	8,108.0	11,386.2	8,443.1	8,933.7	11,100.0	9,300.0	
Chicle y Chiquil	1,557.6	769.2	2,052.5	1,860.9	1,536.4	795.2	2,877.6	4,913.5	4,539.5	0.0	754.8		876.5	723.5	800.0	0.0	
Madera	1,806.9	1,620.0	2,440.3	3,990.4	3,839.9	2,365.0	766.9	446.2	3,945.2	799.5	558.6	4,380.4	3,031.5	1,196.9	1,500.0	3,400.0	
Café Soluble	2,033.9	1,748.2	1,225.5	838.6	2,231.1	1,792.7	1,354.1	227.4	605.8	973.5	1,032.5	1,211.4	111.9	313.8	100.0	100.0	
Miel de Abejas	527.2	925.3	1,182.6	1,977.1	2,344.6	1,845.8	2,544.0	2,116.2	2,548.7	2,488.3	2,552.9	2,827.2	2,080.1	2,932.7	2,300.0	2,200.0	
Flores																	
Ornamentales																	
y sus semillas	1,456.6	1,526.2	1,749.7	1,814.9	3,471.7	574.2	6,346.0	7,245.0	8,132.7	9,108.0	12,109.1	10,832.1	9,905.9	8,796.7	10,900.0	10,700.0	
Cardamomo	3,972.3	3,409.4	2,258.3	4,622.3	7,764.3	10,067.9	15,600.6	27,082.0	27,427.9	19,217.6	55,585.5	94,314.9	44,239.1	59,414.0	100,300.0	60,700.0	60,000.0
Frijoles Frías																	
Socós y sus	3,235.8	1,940.0	2,112.5	2,801.4	3,879.4	3,027.5	4,338.0	8,345.0	10,022.5	18,817.2	19,175.3	21,769.2	11,209.3	7,758.2	8,000.0	6,400.0	
preparados																	
Laguajeros																	
Frías																	
y Socós	5,555.7	3,927.5	3,430.7	3,434.7	5,780.7	5,588.4	7,197.0	10,468.0	12,945.5	15,416.9	36,957.0	30,530.3	36,661.2	26,720.9	24,100.0	21,100.0	
Cacao	95.4	220.6	179.7	306.8	934.7	957.1	982.7	12,028.2	7,738.1	5,221.0	3,273.6	588.5	93.1	1,901.8	2,900.0	900.0	
Semilla de																	
Algodón	202.7	12.5	2.0	20.8	—	514.2	12.0	42.5	117.7	9.8	37.1	90.0	21.0	14.3	100.0	1,100.0	

(Continuación Cuadro 5)

Llaves y Cámaras de Caucho	4.369,6	4.629,0	4.913,4	5.796,3	7.559,2	7.195,5	10.173,0	8.571,8	9.210,0	9.405,3	17.277,8	17.188,5	12.843,9	18.098,7	11.200,0	2.900,0
Medidas Terciadas	188,4	187,7	176,1	172,3	208,4	193,5	68,5	154,9	153,7	---	---	---	---	---	---	---
Bolsas de papel y Cajas de Cartón	1.623,6	1.085,6	948,0	1.395,7	1.902,7	2.216,8	1.932,0	2.450,4	2.598,9	2.197,5	3.003,5	2.887,1	2.491,0	1.369,8	1.200,0	1.400,0
Semilla de Algodón	629,5	1.989,7	2.772,6	3.556,8	4.802,8	3.277,7	8.290,0	5.803,3	9.382,4	11.751,5	10.046,3	15.873,3	9.873,5	9.016,5	11.500,0	10.200,0
Borra de Algodón	678,9	720,6	859,2	1.272,7	2.742,4	1.664,2	2.901,7	2.900,9	2.562,2	3.071,3	4.501,4	4.530,7	1.976,8	405,7	1.600,0	1.100,0
Concentrados de Plomo, Zinc y otros	4.449,0	3.373,1	3.848,5	6.636,2	8.430,2	8.179,3	4.393,7	4.517,4	3.293,2	5.949,8	5.485,9	3.543,0	2.928,7	2.048,2	2.100,0	2.800,0
Níquel	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	6.479,6	27.288,8	58.100,4	---	---	---
Petróleo	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	23.730,5	22.118,4	46.141,1	60.032,8	34.000,0
Otros ¹	90.075,8	87.153,3	96.012,1	133.475,9	172.917,5	180.540,8	212.989,9	242.640,1	274.995,6	336.181,0	480.433,3	434.523,9	368.050,6	337.532,7	334.590,0	365.000,0

¹ Incluye Centroamérica.

Fuente: Banco de Guatemala.

Guatemala: Valor de las Importaciones CIF por Grupo Económico (Miles de Dólares)

Grupo Económ.	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Total	255.166,3	317.118,0	329.757,1	433.659,4	705.230,3	735.303,1	967.369,9	1.227.011,9	1.300.578,1	1.500.937,8	1.596.216,5	1.673.762,1	1.387.982,6	1.534.055,0	1.278.695,0	1.748.613,1	1.060.000,0
a. Bienes de Consumo	87.887,7	89.387,4	91.031,2	116.797,4	162.577,9	194.937,9	223.610,8	256.457,9	335.126,6	368.319,4	292.834,1	311.979,6	284.355,9	235.273,4	263.795,3	284.907,8	173.500,0
1. No durables	60.191,3	60.259,7	61.611,5	79.650,4	106.513,8	111.122,5	143.334,6	174.882,9	211.368,0	225.463,1	207.467,8	235.043,8	231.704,1	189.262,3	206.073,0	166.624,6	---
2. Durables	27.475,8	29.127,7	29.469,7	37.247,0	56.064,1	53.815,4	79.776,2	110.576,0	123.761,6	132.856,3	85.366,3	76.925,0	52.582,8	46.011,1	54.693,3	58.273,0	---
b. Maquinarias primas y productos	108.300,8	113.803,8	121.917,3	162.866,9	268.970,2	253.439,2	291.174,9	398.823,2	425.693,4	459.218,1	726.728,5	779.101,1	627.004,1	603.639,8	676.842,0	621.559,5	577.500,0
1. Para la Agric.	12.365,1	11.477,9	13.030,0	16.846,4	26.700,0	22.518,8	30.536,4	40.968,0	54.236,6	67.936,8	74.343,4	80.355,2	67.881,1	59.892,4	62.547,7	77.084,7	---
2. Para la Indus.	95.935,7	102.329,5	108.887,3	146.020,5	239.270,2	230.920,4	260.638,5	355.755,2	371.460,8	390.276,3	661.385,1	698.745,9	560.123,0	549.947,4	594.294,3	544.474,0	---
c. Combustibles y Lubricantes	14.886,9	18.114,4	25.225,8	32.967,3	92.044,5	103.265,0	109.468,8	144.108,1	170.344,6	234.246,2	190.256,4	162.817,5	146.554,0	113.005,7	131.128,1	120.505,2	92.400,0
d. Materiales de Construcción	18.498,3	16.230,3	15.624,1	24.892,0	46.363,7	37.469,5	73.096,5	80.022,0	96.215,9	100.569,8	92.533,0	98.799,7	77.260,3	59.924,8	66.378,2	50.361,5	57.800,0
e. Maquinaria, Equi y Herram.	61.375,1	74.305,5	70.672,6	92.874,2	132.574,1	171.724,9	262.109,0	299.824,4	362.941,1	339.275,0	280.007,1	367.080,1	342.955,5	115.324,4	140.562,7	159.798,9	147.300,0
1. Para la Agric.	5.595,3	6.566,3	9.739,1	15.219,0	10.382,2	24.016,2	33.469,0	34.764,5	23.301,6	22.775,2	27.295,8	11.899,5	9.897,8	13.312,5	10.804,5	---	---
2. Para la Indus.	42.965,7	48.189,4	59.246,9	83.467,7	99.913,8	172.224,6	176.537,5	228.065,0	228.431,6	180.794,3	193.469,7	186.625,6	90.143,6	100.553,9	106.792,4	---	---
3. Para el Trans. y Común.	12.702,5	24.934,2	15.033,6	24.889,2	33.887,4	52.528,9	65.698,2	99.777,9	100.121,8	88.541,8	78.457,6	66.314,8	34.561,7	25.283,0	32.296,4	36.199,9	---
f. Diversos	4.436,0	5.273,8	5.236,1	3.290,6	2.898,9	4.447,6	7.890,9	20.976,3	10.254,0	14.314,3	7.947,4	13.758,1	6.821,5	7.798,9	3.818,7	3.650,7	1.500,0

¹ Excluye Q 75,0 millones de donaciones extraordinarias.² Hasta el año 1979 este renglón está distribuido entre Metales y otras materias primas.

Fuente: Banco de Guatemala.

Cuadro 7
Ingresos Corrientes del Gobierno Central
(Millones de Quetzales)

Años	Total	Total	Tributarios Directos	Indirectos	No Tributarios
1970	185,2	147,8	24,1	123,7	17,4
1971	173,4	154,4	25,7	128,7	19,0
1972	185,2	163,7	29,0	134,7	21,5
1973	213,1	191,8	32,1	159,7	21,3
1974	279,6	254,8	39,4	215,4	24,8
1975	329,8	300,8	62,7	238,1	29,0
1976	406,9	370,4	67,5	302,9	36,5
1977	591,2	556,9	79,8	477,1	34,3
1978	660,5	620,9	102,1	518,8	39,6
1979	667,8	621,5	97,3	524,2	46,3
1980	746,8	678,3	100,8	577,5	68,5
1981	740,5	651,7	110,3	541,4	88,8
1982	729,9	626,2	107,6	418,6	103,7
1983	741,1	572,8	134,2	438,6	168,3
1984	666,2	497,9	85,5	412,4	168,3
1985	864,5	679,3	126,2	553,1	185,5
1986	1.397,3	1.118,6	162,0	940,7	278,7

Fuente: Banco de Guatemala.

Cuadro 8
Impuestos Indirectos del Gobierno Central
(Millones de Quetzales)

Años	Total	Importación	Exportación	Alcoholes	Tabacos	Consumo de Combustible	Timbres y Papel Sellado	Otros Impuestos
1970	123,6	36,5	9,6	15,9	6,7	11,5	35,6	7,8
1971	128,7	38,5	9,0	17,4	7,1	12,0	36,9	7,8
1972	134,7	37,4	9,7	17,9	7,0	13,2	40,6	8,9
1973	159,6	41,6	15,5	19,9	7,2	14,5	49,6	11,3
1974	215,3	58,8	21,2	23,8	8,5	16,5	74,1	12,4
1975	238,2	60,2	31,3	25,6	10,2	18,1	78,5	14,3
1976	302,9	69,9	49,2	31,1	12,4	19,3	104,7	16,3
1977	477,1	97,1	152,2	36,7	13,1	17,6	140,2	20,2
1978	518,8	106,1	158,3	40,4	13,9	24,2	151,0	24,9
1979	524,2	115,5	125,8	42,7	16,9	28,3	170,9	24,1
1980	577,6	109,6	149,7	46,6	20,7	24,3	199,9	26,8
1981	541,5	102,8	68,2	43,0	20,6	20,7	260,7	25,5
1982	482,5	75,9	48,7	41,8	22,7	19,2	248,3	25,9
1983	438,6	65,8	39,8	33,6	24,5	24,5	181,8	68,6
1984	412,4	78,6	28,4	40,8	22,9	43,9	32,4	165,4
1985	553,1	78,5	9,9	43,6	32,5	42,6	55,5	290,5
1986	940,7	141,4	225,0	45,3	35,6	46,3	70,1	377,0

Fuente: Banco de Guatemala.

Cuadro 9
Impuestos Directos del Gobierno Central
(Millones de Quetzales)

Año	Total	Sobre la Renta	Territorial	Herencias Legados y Donaciones
1970	24,2	18,7	5,1	0,4
1971	25,7	20,5	4,8	0,3
1972	29,0	22,4	6,2	0,4
1973	32,1	25,3	6,5	0,4
1974	39,4	32,0	6,9	0,5
1975	62,7	54,8	7,6	0,3
1976	67,5	59,2	8,1	0,3
1977	79,8	70,8	8,6	0,4
1978	102,1	93,6	7,8	0,7
1979	97,3	91,2	5,8	0,4
1980	100,8	95,1	5,3	0,4
1981	110,3	104,3	5,5	0,5
1982	107,6	101,6	5,5	0,5
1983	134,2	126,2	5,4	0,7
1984	85,5	78,5	5,9	1,0
1985	126,2	108,0	17,6	0,6
1986	177,9	162,0	15,0	0,9

Fuente: Banco de Guatemala.

Cuadro 10
Panorama Monetario a Fin de Cada Año (Millones de Quetzales)

Concepto	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
I Monet. Externa	63,2	58,7	116,5	136,6	185,1	261,7	463,5	628,1	681,6	662,5	351,3	-97,8	-210,7	-296,3	-413,0	-438,5	-289,0
1. Activo																	
Externo	81,3	103,1	148,9	201,6	217,3	322,9	544,2	722,9	791,6	776,5	525,9	345,4	317,5	407,3	446,8	514,6	570,1
2. Pasivo																	
Externo	18,7	34,4	32,4	36,0	32,2	61,2	90,7	94,8	110,0	113,9	174,8	403,2	528,3	703,6	859,8	953,1	859,1
II Activos Internos																	
Netos	291,5	330,0	370,1	416,2	512,9	589,0	562,1	680,3	791,8	953,7	1.446,1	2.098,2	2.491,1	2.822,7	3.040,0	3.813,2	4.343,6
1. Activo Crediticio	293,9	327,0	374,4	418,6	538,1	609,2	622,4	829,1	1.008,1	1.220,2	1.698,7	2.353,1	2.759,4	3.106,8	3.618,3	3.972,1	3.733,4
1.1 Al Sector																	
Público Neto	42,1	66,1	102,9	110,5	135,5	140,5	69,4	114,6	67,9	118,1	354,8	802,4	1.096,9	1.253,5	1.594,6	1.792,9	1.285,4
Al Gobierno																	
Central	40,9	62,4	94,4	105,1	123,3	114,6	74,9	161,5	140,3	202,9	437,0	838,0	1.274,3	1.446,7	1.759,9	1.940,1	1.547,6
Al Resto																	
Sec. Público	1,2	3,7	8,5	5,4	12,2	25,9	-5,5	-46,9	-52,4	-94,8	-82,2	-36,6	-177,4	-193,2	-175,3	-207,2	-982,2
1.2 Al Sector																	
Privado	251,8	268,9	271,5	308,1	403,5	468,6	551,5	709,0	901,2	1.066,7	1.287,5	1.455,9	1.486,4	1.694,1	1.862,4	2.035,4	2.234,9
1.3 A los Bancos																	
1.4 A las Financ.					0,1	0,1	1,5	5,6	17,0	32,4	54,4	124,8	159,1	159,2	171,3	199,8	213,1
2. Enfoque Bancario																	
3. Otros Activos																	
Netos	-2,4	3,0	3,7	-2,4	-26,2	-20,2	-60,3	-143,8	-214,3	-263,5	-250,6	-266,9	-246,3	-483,1	-573,3	-150,9	610,2
III Creación de																	
Líquidez	364,7	398,7	494,6	611,8	699,0	850,7	1.115,6	1.311,4	1.473,4	1.619,3	1.797,4	1.988,4	2.280,4	2.327,4	2.827,0	3.372,0	4.052,0

IV Dinero Pícaro	158,2	167,6	211,5	240,4	288,9	341,9	516,1	673,5	610,1	541,1	640,0	685,0	782,5	725,3	782,9	1.273,7	1.547,3
1. Numerario en Circulación	96,1	98,5	113,6	136,7	157,4	174,3	235,1	283,0	323,1	363,8	379,4	403,3	402,4	435,6	458,0	694,9	801,2
2. Encaje Bancario	62,1	69,1	97,9	111,7	131,5	167,6	281,0	290,5	287,0	277,3	280,6	281,7	350,1	286,7	323,9	578,8	746,1
V Medio Circulante	172,9	178,2	211,3	260,3	299,3	348,6	483,2	572,9	630,1	692,2	706,0	739,2	748,7	787,2	846,0	1.322,0	1.561,8
1. Numerario en Circulación	96,1	98,5	113,6	136,7	157,4	174,3	235,1	283,0	323,1	363,8	379,4	403,3	402,4	435,6	458,0	694,9	801,2
2. Depósitos Monetarios	79,8	79,7	97,7	123,6	141,9	174,3	248,1	289,9	307,0	328,4	328,6	334,9	346,3	351,6	387,0	627,2	760,4
VICualidadero	161,8	220,5	283,3	351,5	398,7	502,1	632,4	738,5	849,6	927,1	1.088,4	1.260,2	1.531,7	1.540,2	1.781,0	2.050,0	2.490,4
VII Medios de Pagos	354,7	390,7	494,5	611,8	698,0	850,7	1.115,5	1.311,4	1.473,4	1.619,3	1.797,4	1.968,4	2.280,4	2.327,4	2.627,0	3.372,0	4.052,0

Fuentes: Banco de Guatemala

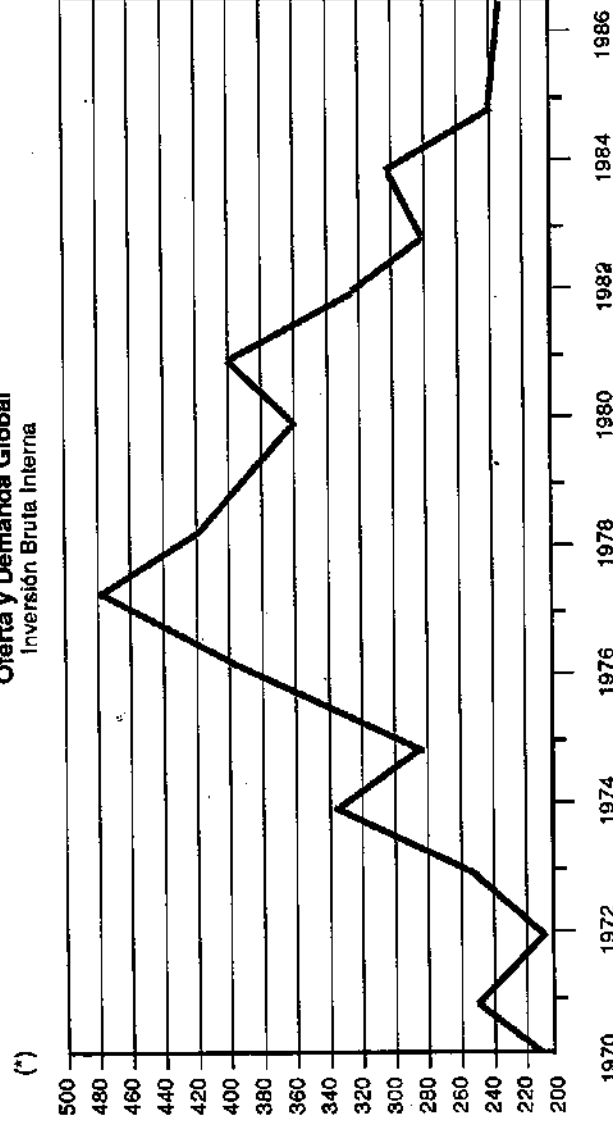
Cuadro 11
Guatemala: Población
 (Número de Personas)

Años	Total	Población		Población Económicamente Activa
		Urbana	Rural	
1970	5.264.249	1.838.908	3.425.341	1.619.156
1971	5.414.985	1.905.879	3.509.116	1.661.368
1972	5.570.281	1.975.290	3.594.941	1.704.680
1973	5.730.092	2.047.228	3.682.864	1.749.122
1974	5.905.864	2.140.277	3.765.587	1.801.858
1975	6.081.635	2.236.422	3.845.213	1.856.185
1976	6.258.199	2.334.174	3.922.025	1.912.149
1977	6.435.773	2.435.534	4.000.239	1.969.801
1978	6.620.503	2.541.738	4.078.765	2.024.290
1979	6.810.535	2.651.816	4.158.719	2.080.163
1980	7.006.020	2.766.179	4.239.841	2.137.642
1981	7.201.940	2.865.308	4.336.632	2.196.484
1982	7.403.340	2.977.820	4.425.520	2.256.946
1983	7.610.372	3.068.774	4.520.598	2.319.072
1984	7.823.192	3.205.537	4.617.655	2.382.908
1985	8.041.965	3.325.566	4.716.399	2.449.502
1986	8.261.415	3.475.997	4.845.418	2.514.563

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

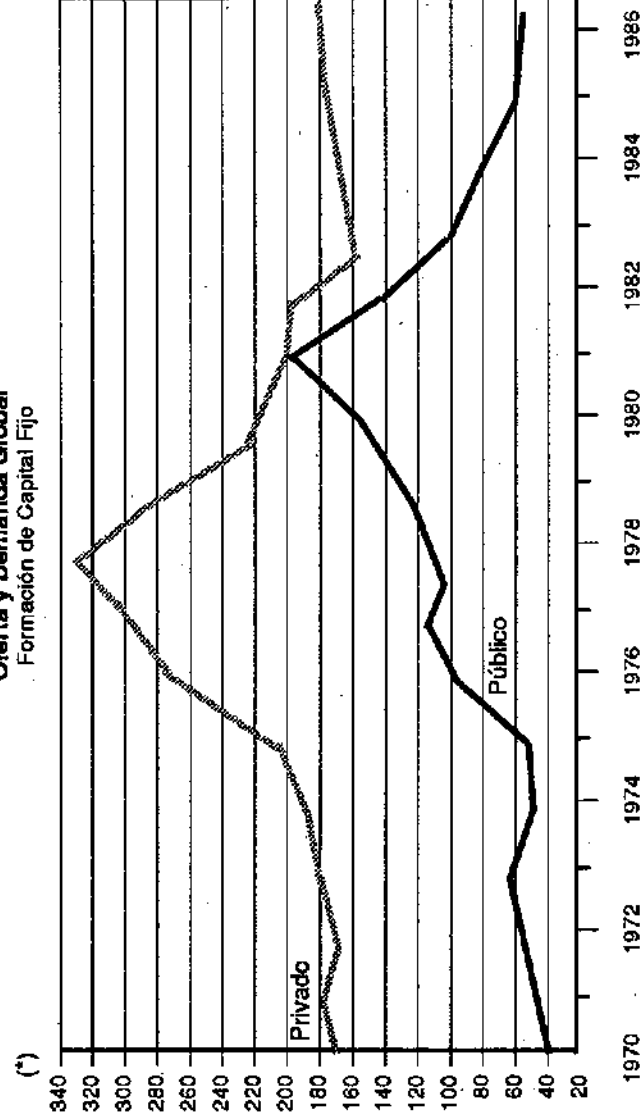
Cuentas Nacionales

Gráfico 1
Oferta y Demanda Global
Inversión Bruta Interna



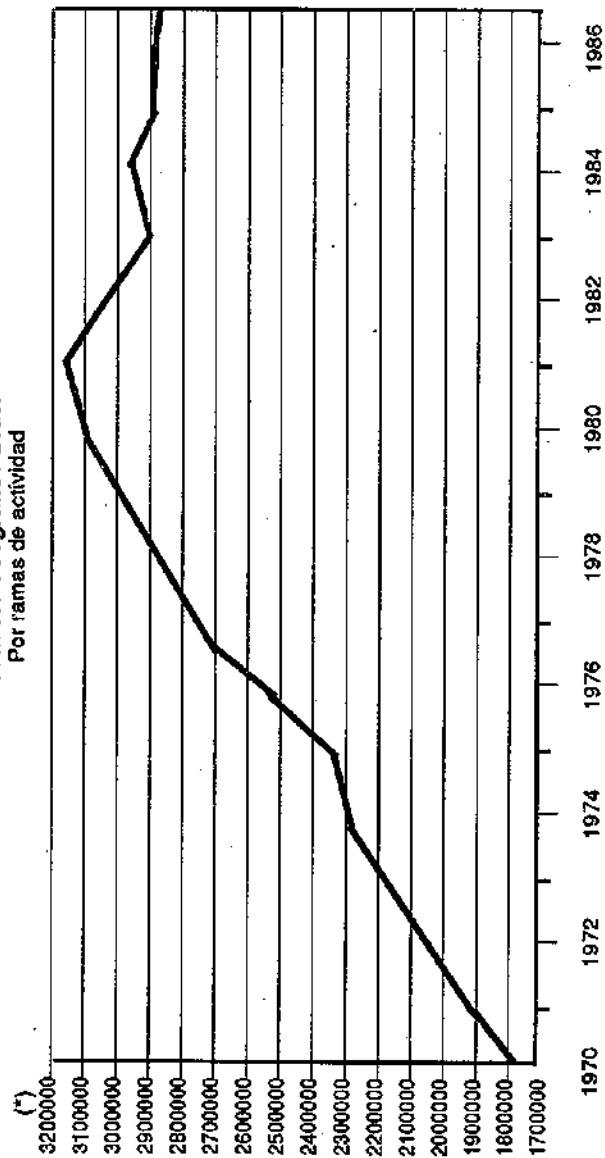
* Millones de Quetzales de 1958

Gráfico 2
Oferta y Demanda Global
Formación de Capital Fijo



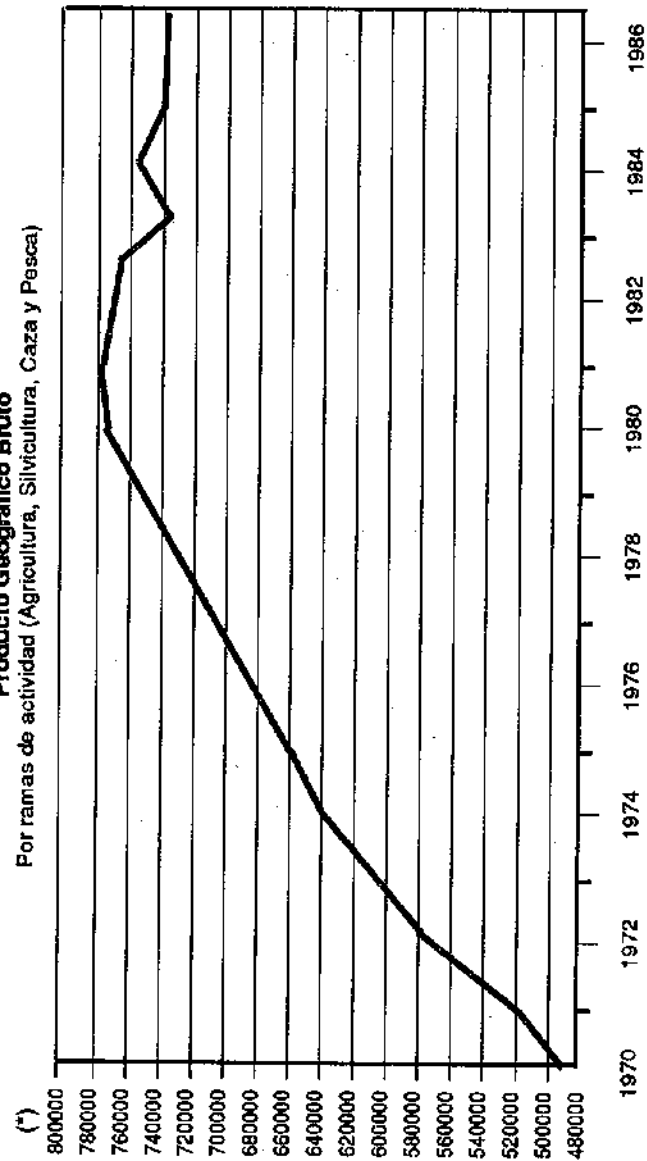
* Millones de Quetzales de 1958

Gráfico 3
Producto Geográfico Bruto
 Por ramas de actividad



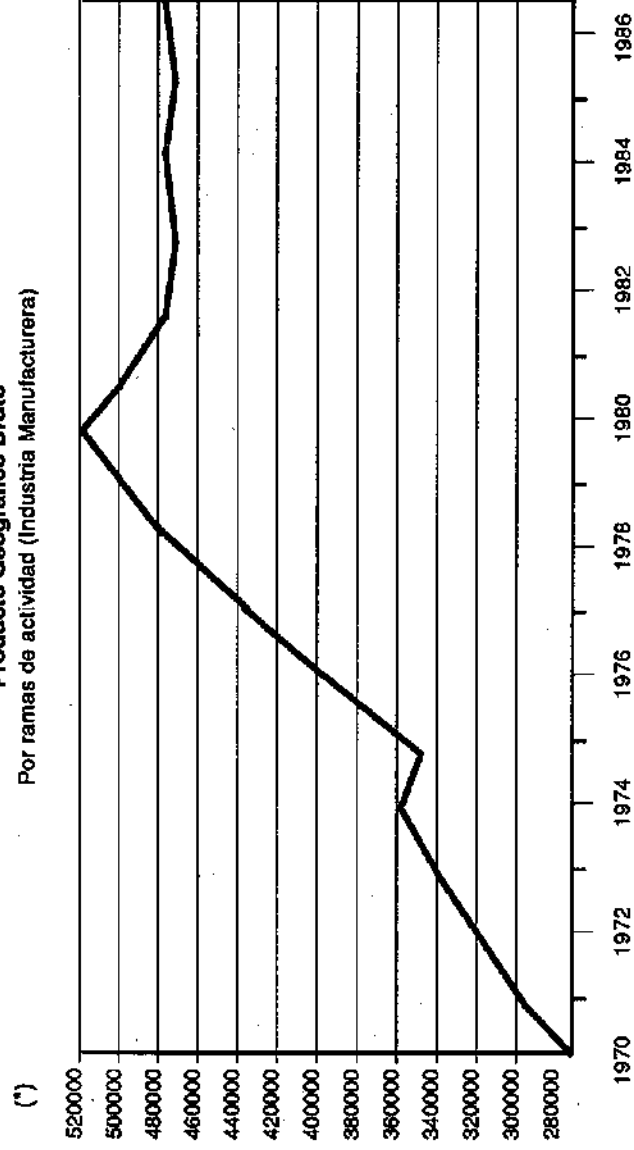
* Millones de Quetzales de 1958

Gráfico 4
Producto Geográfico Bruto
 Por ramas de actividad (Agricultura, Silvicultura, Caza y Pesca)



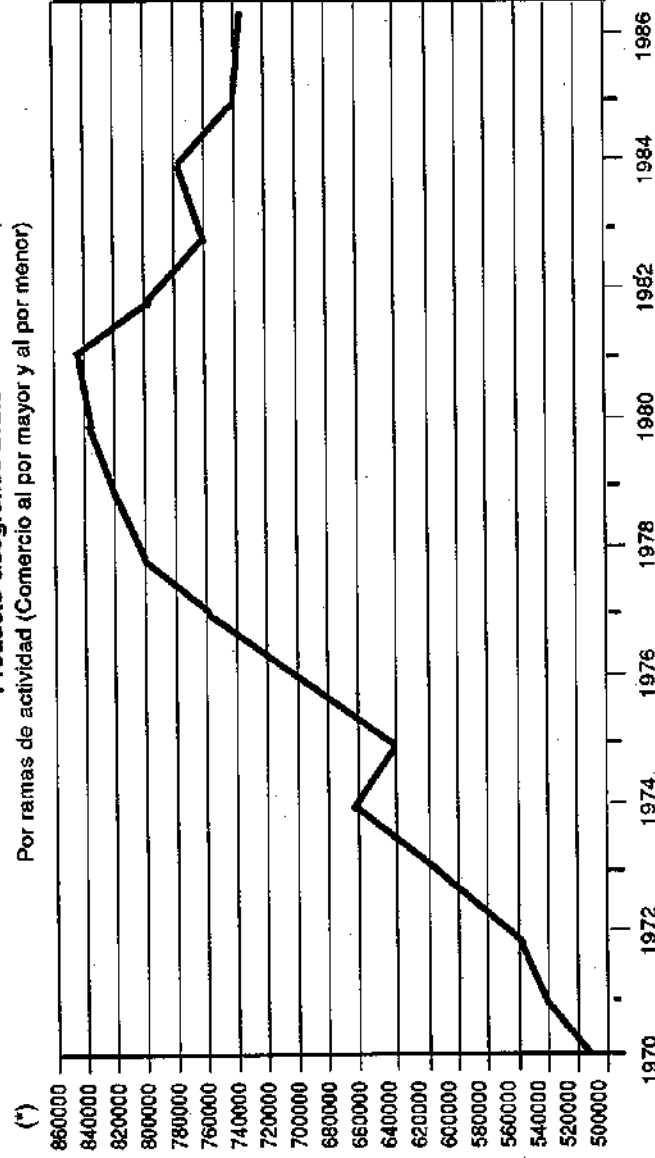
* Millones de Quetzales de 1958

Gráfico 5
Producto Geográfico Bruto
 Por ramas de actividad (Industria Manufacturera)



* Millones de Quetzales de 1958

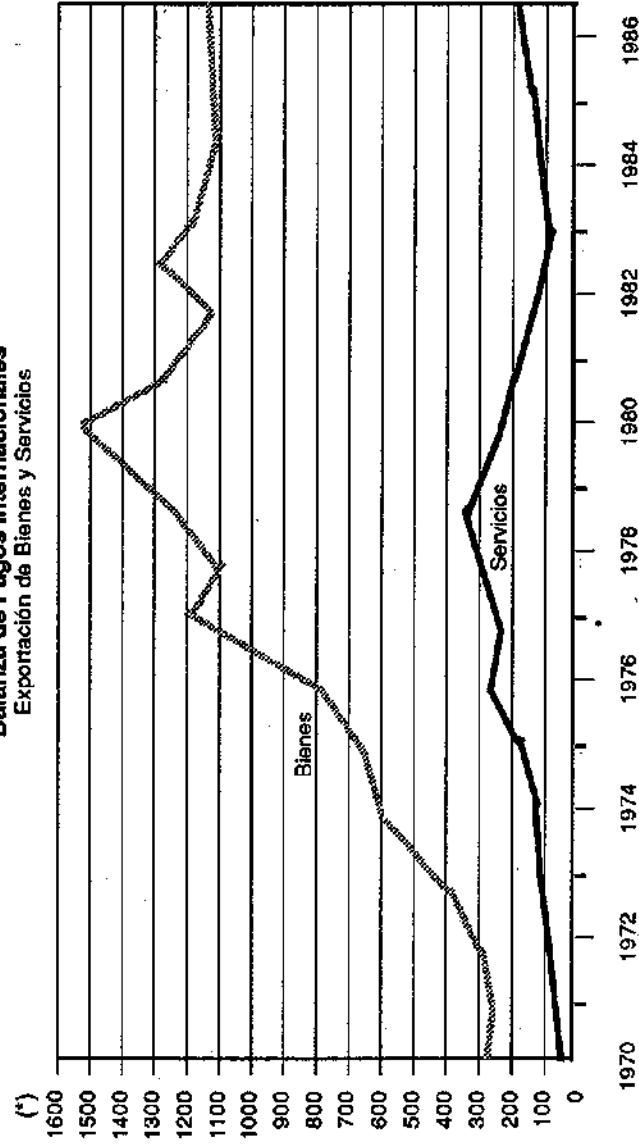
Gráfico 6
Producto Geográfico Bruto
 Por ramas de actividad (Comercio al por mayor y al por menor)



* Millones de Quetzales de 1958

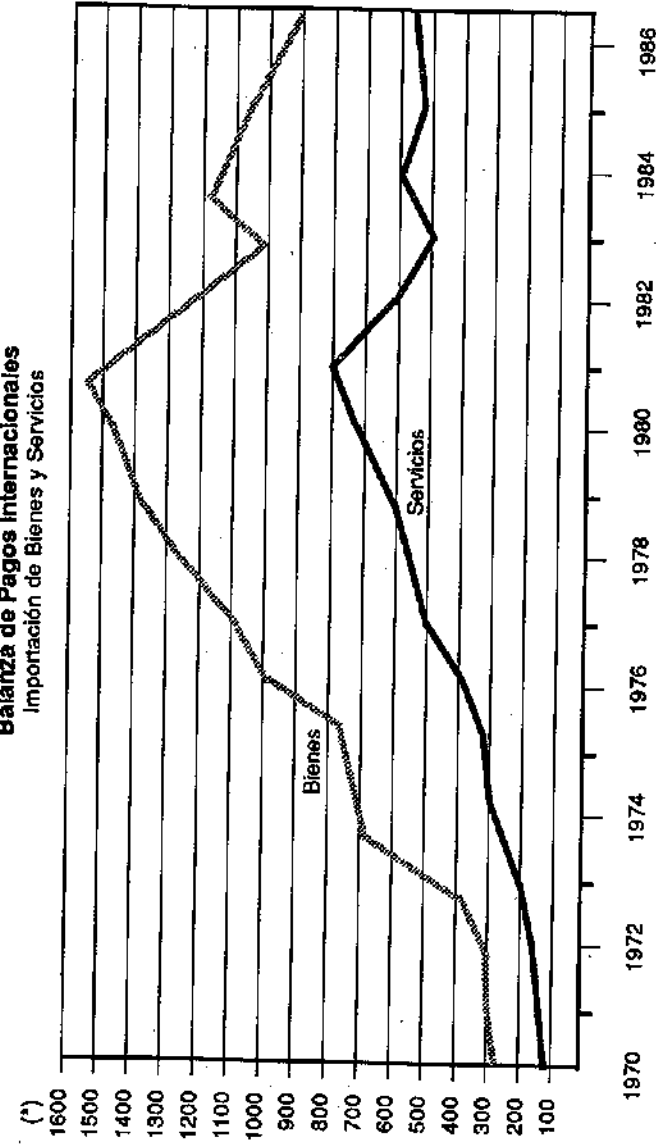
BALANZA DE PAGOS

Gráfico 7
Balanza de Pagos Internacionales
Exportación de Bienes y Servicios



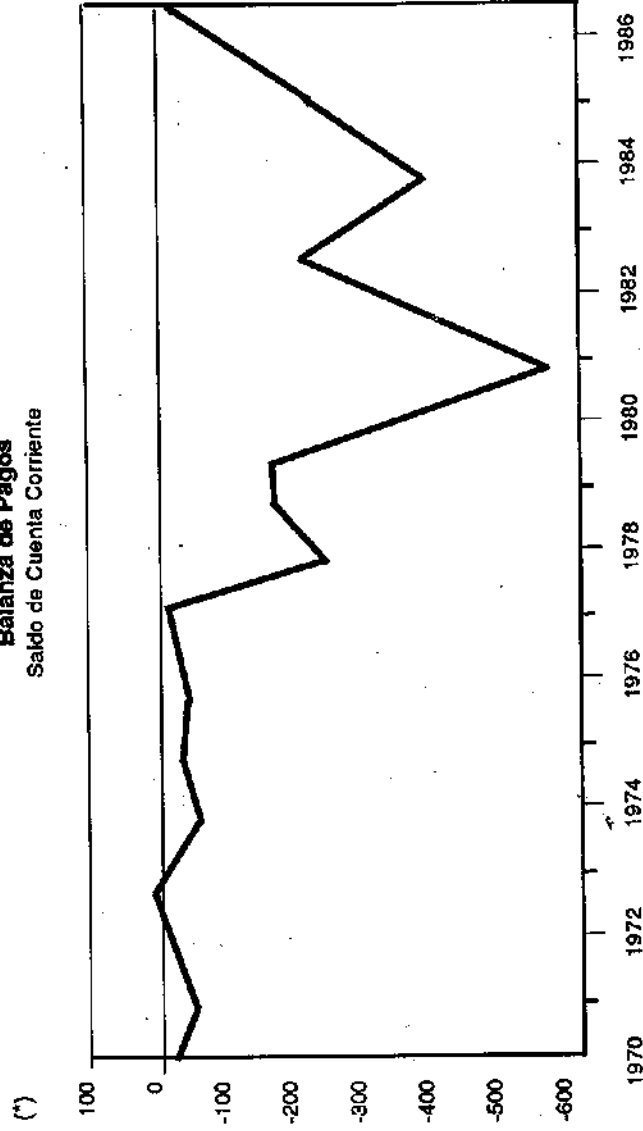
* Millones de Quetzales

Gráfico 8
Balanza de Pagos Internacionales
Importación de Bienes y Servicios



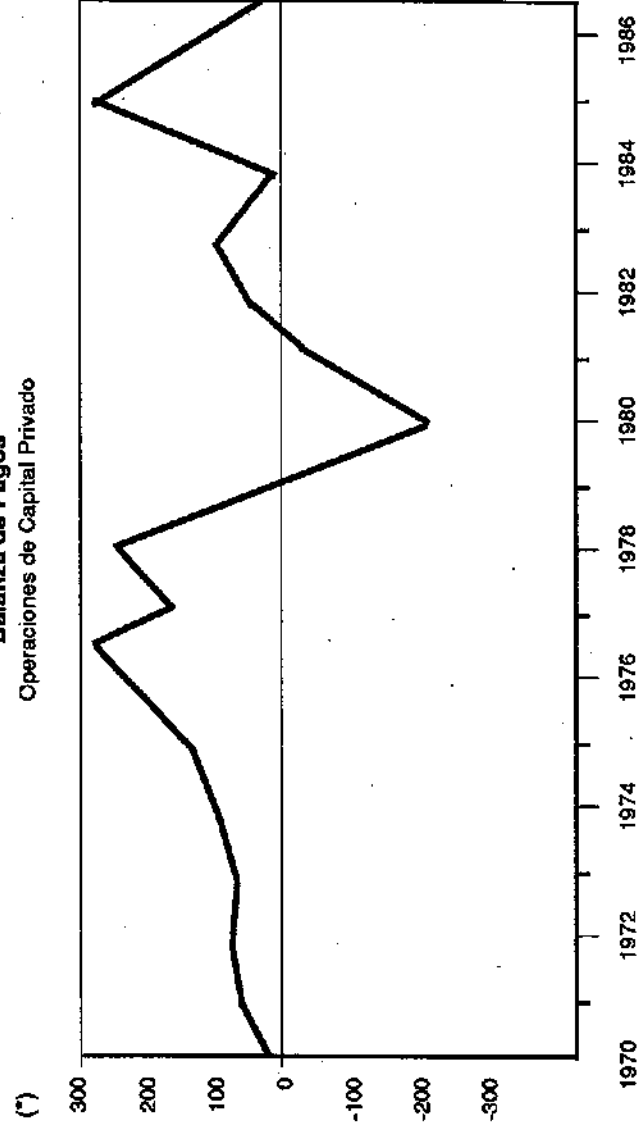
* Millones de Quetzales

Gráfico 9
Balanza de Pagos
 Saldo de Cuenta Corriente



* Millones de Dólares

Gráfico 10
Balanza de Pagos
 Operaciones de Capital Privado



* Millones de Dólares

Gráfico 11
Balanza de Pagos
 Capital Oficial y Bancario

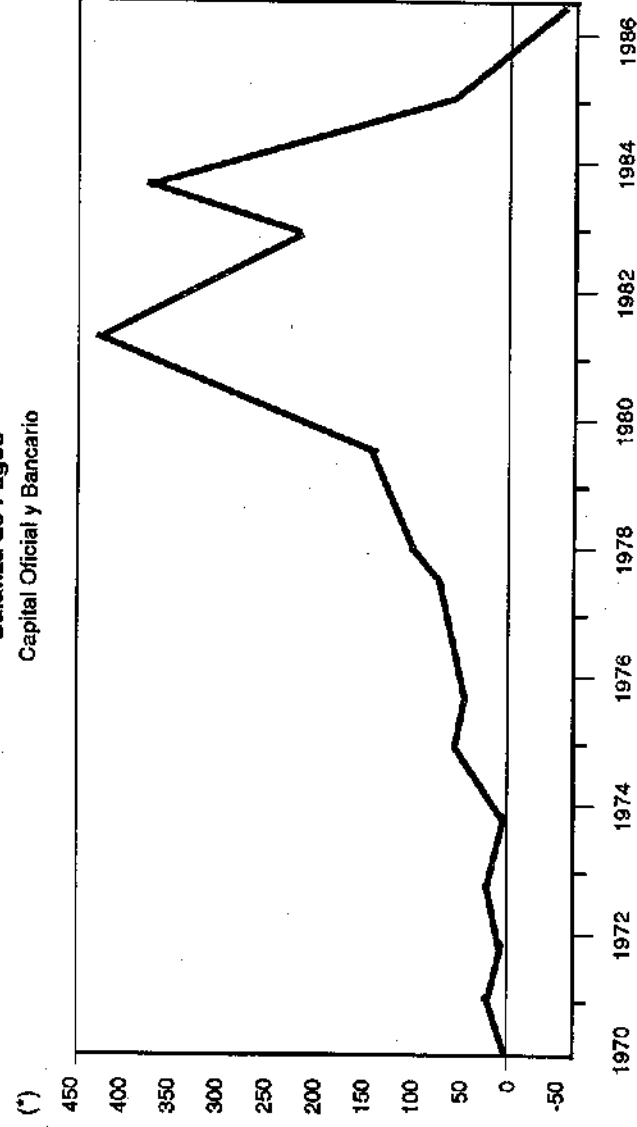


Gráfico 12
Gastos Causados del Gobierno Central
 Total

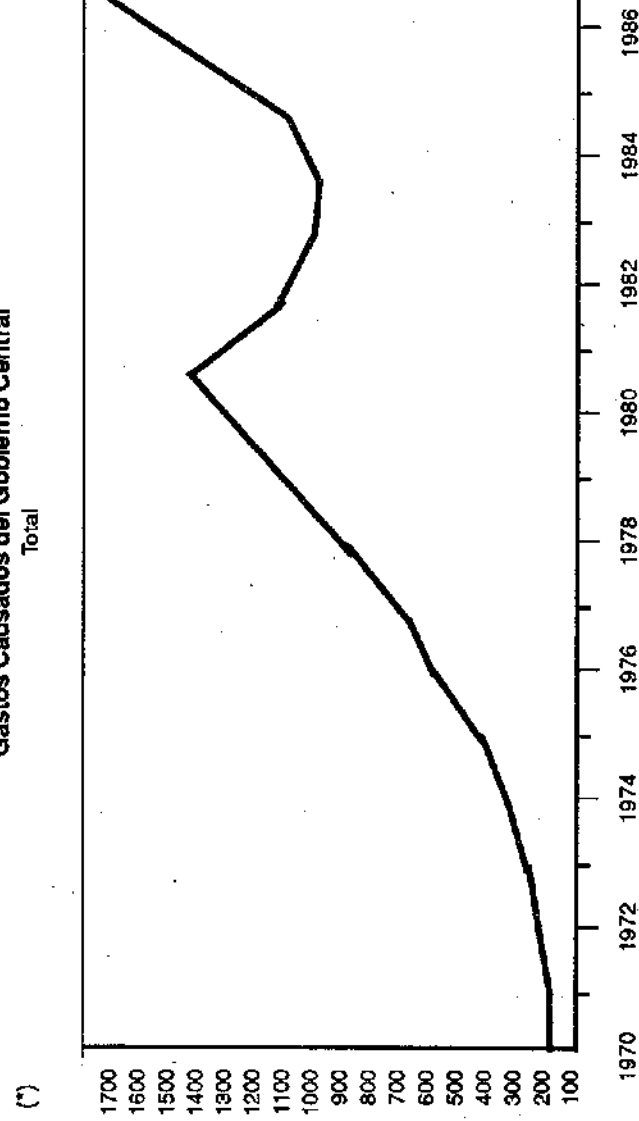


Gráfico 13
Ingresos Corrientes Gobierno Central
Tributarios Directos e Indirectos

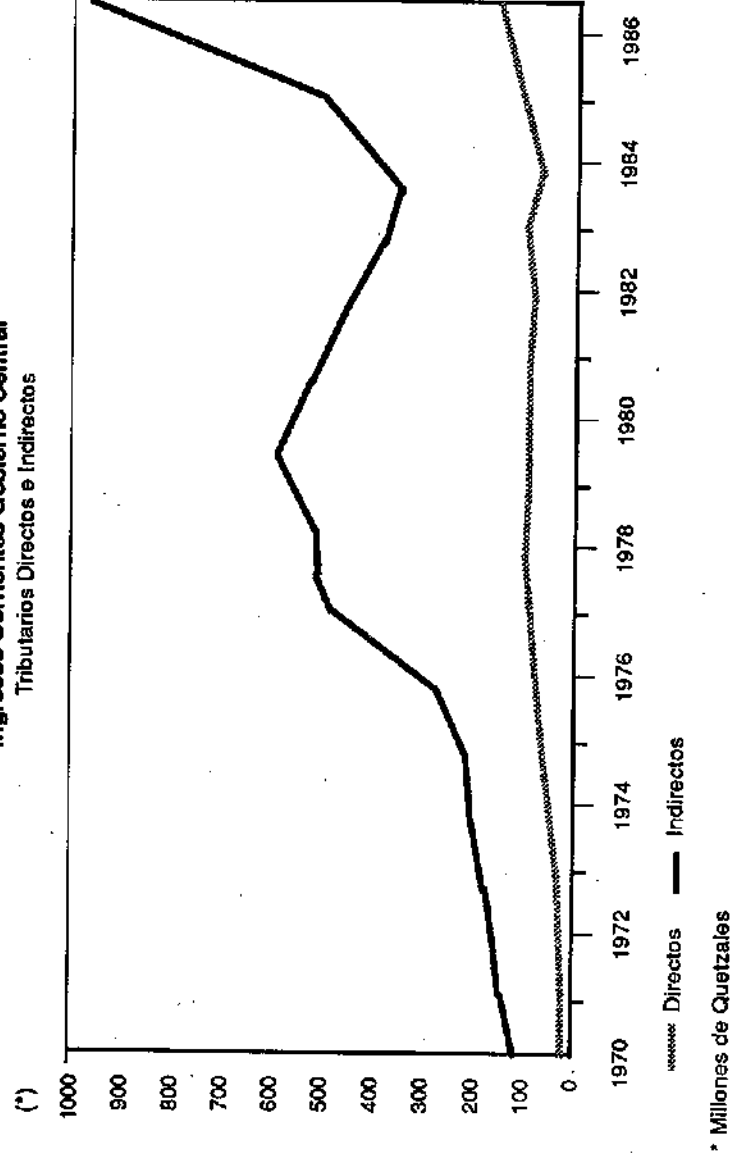


Gráfico 14
Gastos causados del Gobierno Central
Funcionamiento

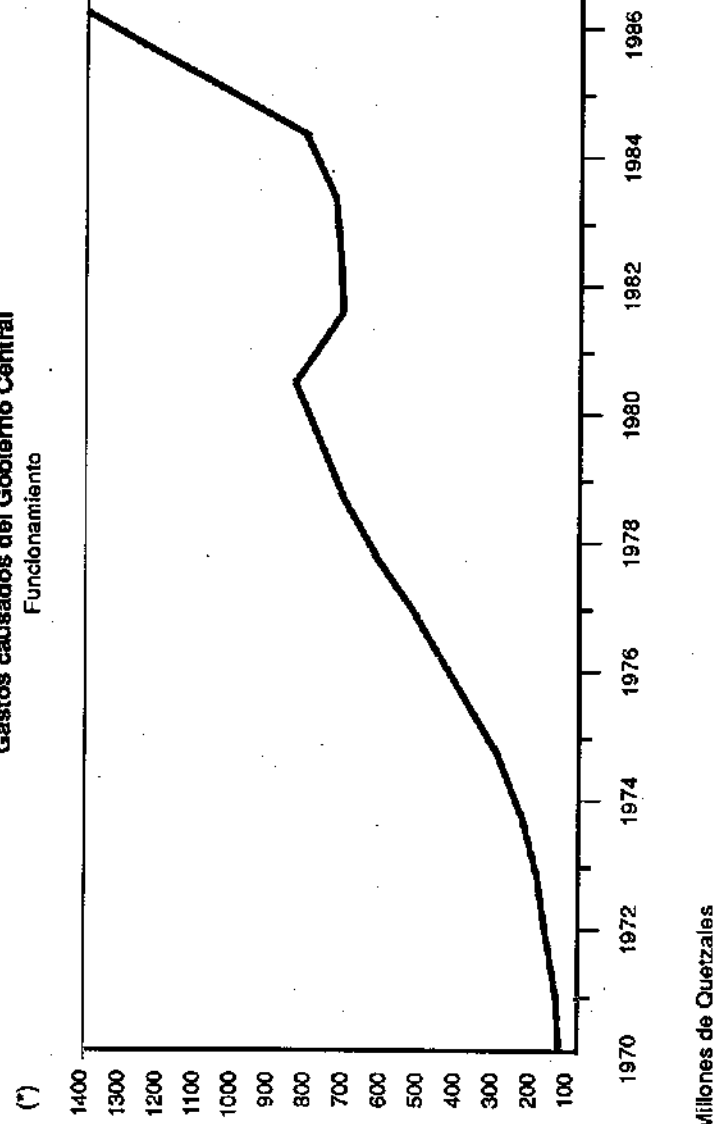
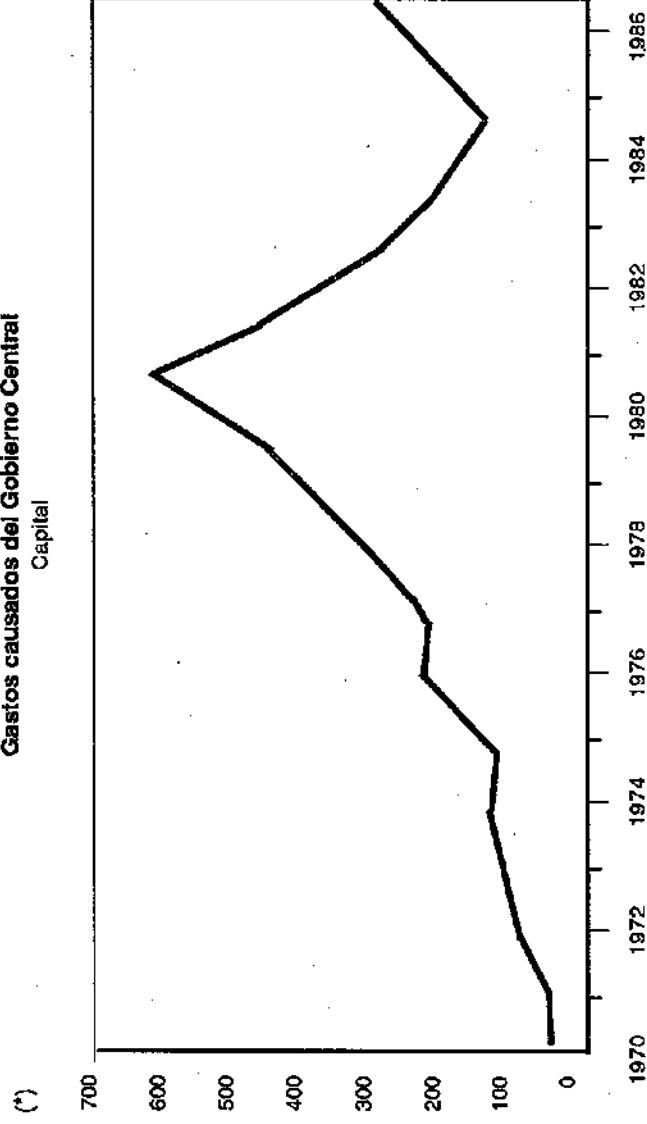
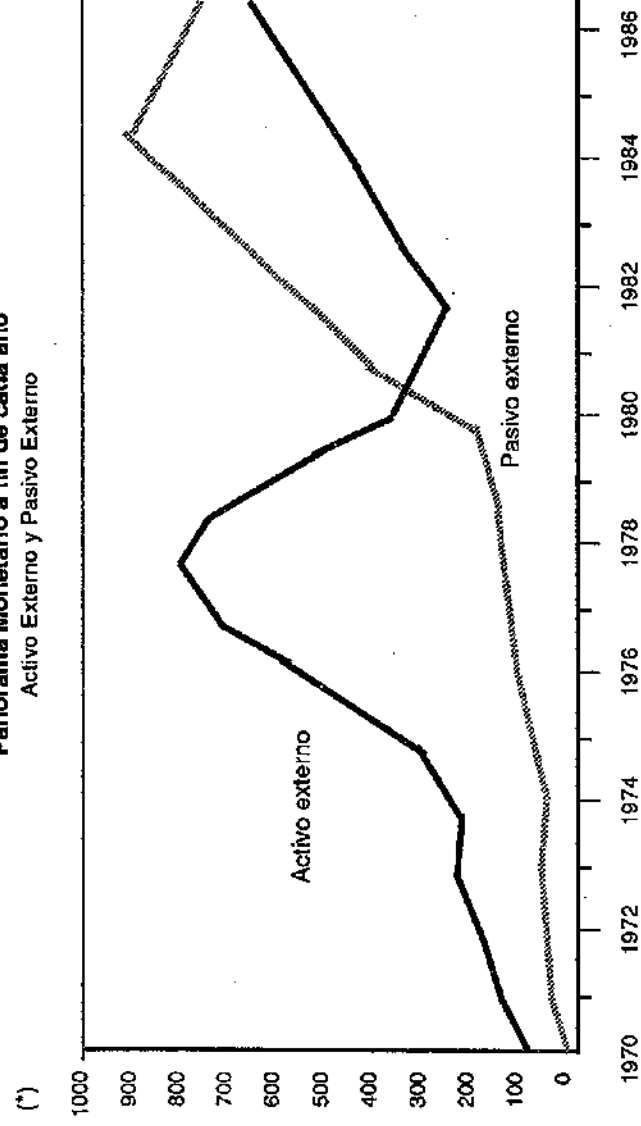


Gráfico 15
Gastos causados del Gobierno Central
 Capital



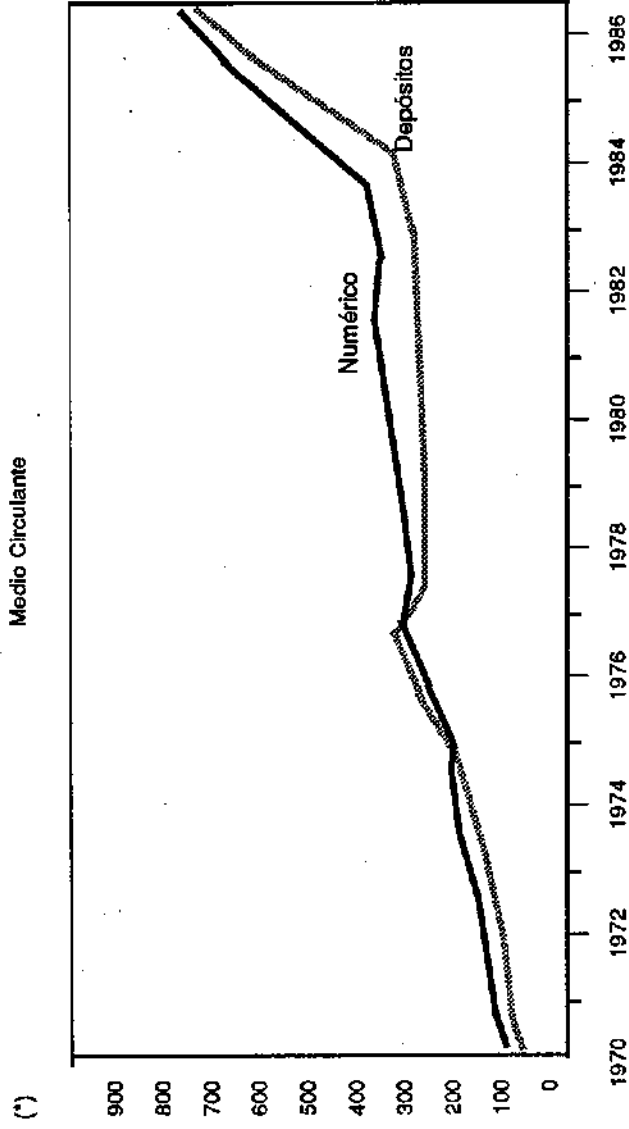
* Millones de Quetzales

PANORAMA MONETARIO
Gráfico 16
Panorama Monetario a fin de cada año
 Activo Externo y Pasivo Externo



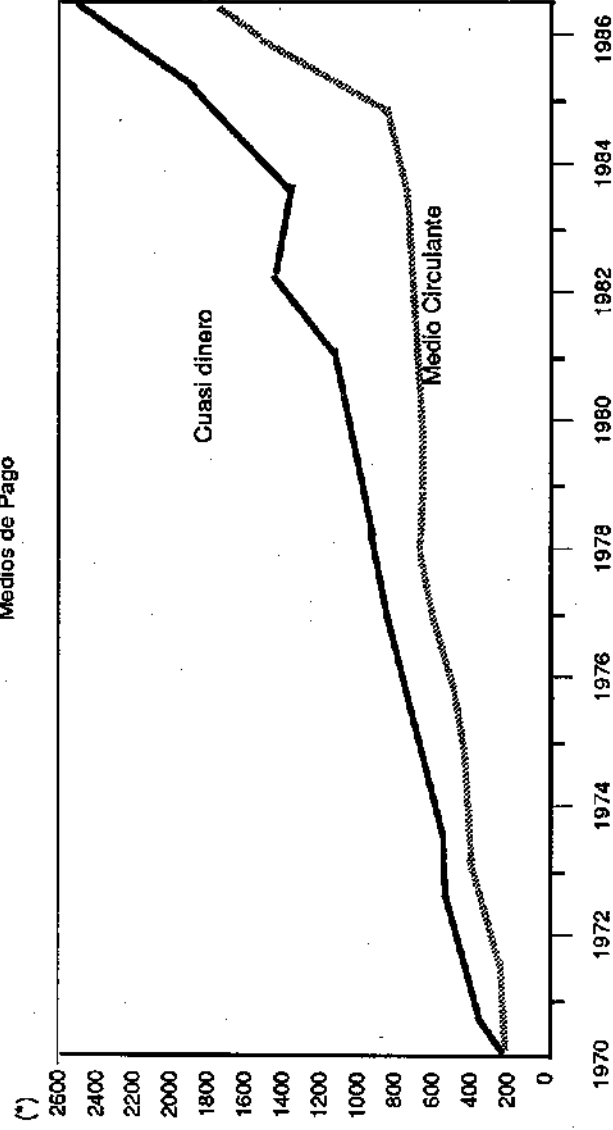
* Millones de Quetzales

Gráfico 17
Panorama Monetario a fin de cada año
 Medio Circulante



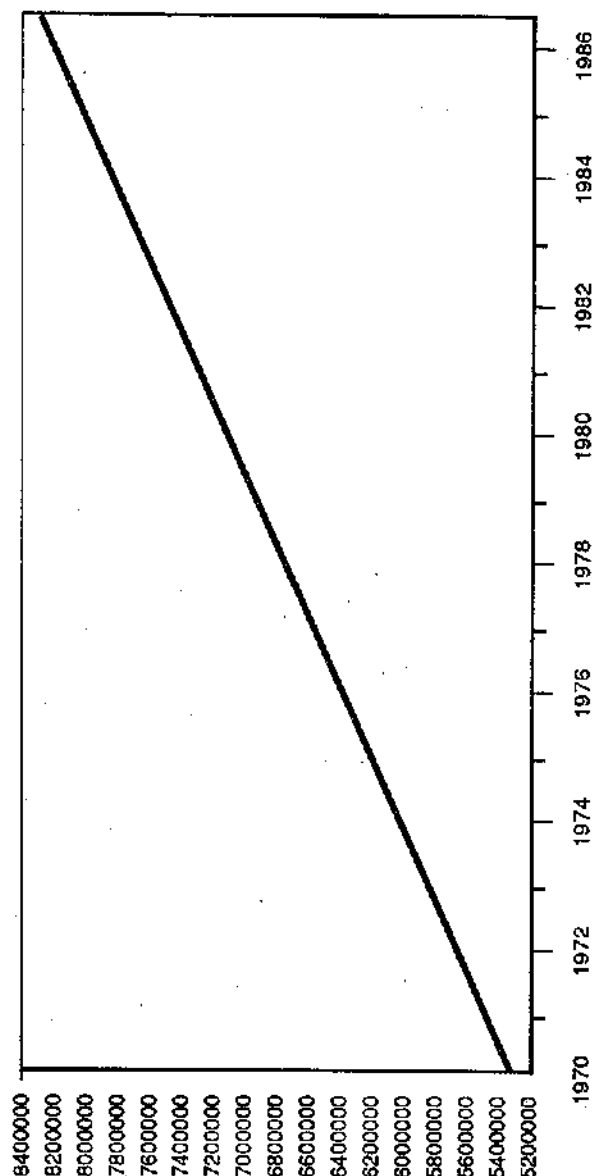
* Millones de Quetzales

Gráfico 18
Panorama Monetario a fin de cada año
 Medios de Pago



* Millones de Quetzales

Gráfico 19
Guatemala: Población
Total en número de personas



Reajuste en la dependencia: nuevas propuestas de política económica en Puerto Rico*

Juan Castañer**
Marcia Rivera

I. Introducción

El análisis de las políticas de tipo económico-social en el caso de Puerto Rico requiere algunas aclaraciones y ajustes al temario general acordado en este proyecto para el resto de América Latina. Por un lado, el carácter colonial de Puerto Rico hace necesario analizar tanto políticas y respuestas del gobierno federal de los Estados Unidos como las del gobierno de Puerto Rico. Es decir, que la co-existencia de dos esferas de poder estatal, con una delimitación muchas veces confusa y conflictiva entre lo federal norteamericano y lo nacional puertorriqueño, nos obliga a realizar un examen mucho más complejo.

El caso puertorriqueño puede resultar extraño y paradójico a quienes no conozcan la intrincada madeja de relaciones económicas y políticas que definen los lazos entre Puerto Rico y los Estados Unidos. Con la ocupación del territorio puertorriqueño por los norteamericanos en 1898, se inició una relación colonial que ha resultado ser bastante peculiar, ya que ha logrado la aceptación de la mayor parte de la población. Esta relación conlleva la concesión de ciertas áreas de gestión y funciones a un gobierno electo por los puertorriqueños cada cuatro años, pero se reserva las áreas de mayor importancia como defensa, seguridad, inmigración, comunicaciones y aduanas. La Constitución de los Estados Unidos se aplica a Puerto Rico, la ciu-

* Investigación realizada en los marcos del Proyecto PNUD-UNESCO-CLACSO, RLA 86/001, Ciencias sociales, crisis y requerimientos de nuevos paradigmas en la relación Estado/Sociedad/Economía.

Este ensayo contó con importantes colaboraciones de los integrantes del Grupo de Economistas de CEREP. Queremos agradecer en particular los aportes de Pedro J. Rivera, Argeo Quiñones y Lerroy López.

** Investigadores del Centro de Estudios de la Realidad Puertorriqueña (CEREP).

dadania norteamericana nos fue impuesta en 1917, dos sistemas de justicia operan paralelamente y el poder ejecutivo está subordinado al ejecutivo de los Estados Unidos. Este marco de relaciones político-jurídicas incide enormemente en el proceso económico y afecta todos los órdenes de la vida puertorriqueña.

La relación con los Estados Unidos —desde la ocupación del territorio puertorriqueño en 1898— ha significado una creciente vinculación económica con ese país, al punto que mucho abordan ya el análisis de la economía puertorriqueña como si ésta fuera una región de los Estados Unidos. Aún cuando pudiéramos tener diferencias con esos acercamientos, porque hay especificidades muy importantes de la economía puertorriqueña, es muy cierto que los cambios en la economía de Puerto Rico siguen muy de cerca a los de Estados Unidos. Generalmente, períodos de crecimiento y bonanza en los Estados Unidos significan prosperidad económica para Puerto Rico y períodos de recesión hacen bajar nuestros indicadores, pero con mayor intensidad aún. Asimismo, el grado de dependencia de una economía respecto de la otra ha aumentado significativamente, demostrándose esto en el comercio entre ambos países, las ayudas que se reciben, el monto de las inversiones, y en varios otros indicadores. Por ello, será necesario hacer referencia en nuestro análisis a las fluctuaciones en la economía de los Estados Unidos para entender mejor lo que sucede en la de Puerto Rico.

Para esta investigación hemos identificado una serie de políticas concretas adoptadas por el Partido Popular Democrático (PPD) desde que retomó el poder político en 1964. Aunque este corte en el tiempo podría parecer arbitrario, un análisis del conjunto de medidas tomadas o impulsadas por el PPD nos confirman que las mismas han sido significativamente distintas de las de la administración anterior, en la que el Partido Nuevo Progresista, que propulsó la anexión formal de Puerto Rico a los Estados Unidos, gobernó entre 1976 a 1980.

Vale tener en mente algunos antecedentes del Partido Popular Democrático para entender la reformulación del papel del Estado puertorriqueño que esta administración busca. Este partido fue fundado hacia finales de los años treinta partiendo de un movimiento de amplia base popular, con extracción fundamentalmente campesina, que hizo frente a los intereses azucareros norteamericanos que dominaban la vida puertorriqueña. Bajo el hábil liderazgo de Luis Muñoz Marín, hijo de un destacado líder autonomista de principios de siglo, este partido logró amplios márgenes de victoria desde su primera participación en las elecciones de 1940. La mística de transformación dominó el discurso del partido en esos primeros años. Se aspiraba cambiar una sociedad rural y atrasada en una moderna y urbana; una sociedad con una rígida división de clases, en una donde se crearan espacios para la emergencia de capas medias; una sociedad estructurada sobre la producción agrícola en una sociedad industrial. Finalmente, se aspiraba a lograr mayores poderes autónomos sin alterar en lo fundamental la relación con los Estados Unidos, que por sobradas razones geo-políticas interesaban mantener a Puerto Rico bajo su égida.

Con miras a lograr estos objetivos se formularon dos propuestas funda-

mentales: la creación del Estado Libre Asociado (ELA) y el proyecto Manos a la Obra. El ELA significó la conformación de una Asamblea Constituyente puertorriqueña que formuló un proyecto de Constitución adoptado por el pueblo de Puerto Rico y ratificado por los Estados Unidos en 1952. La misma estableció los derechos y deberes fundamentales de los puertorriqueños y sentó los lineamientos de la relación política con los Estados Unidos, descartando la independencia plena que originalmente fue reclamo de los fundadores del Partido Popular. No podemos olvidar el contexto internacional de esos años, donde emerge el terror al comunismo y la idea de la "guerra fría". Siendo Puerto Rico punto clave para el control del Caribe no podía permitirse el avance del movimiento independentista, por lo que Estados Unidos incluso apoyó los reclamos de cierta autonomía que la nueva Constitución habría de garantizar.

Por su parte, el proyecto Manos a la Obra contenía una serie de propuestas para la reestructuración económica de Puerto Rico, que atravesaba entonces una seria crisis producto de la bancarrota de las industrias azucarera y tabacalera norteamericanas. El sentimiento independentista crecía con el deterioro económico y era preciso buscar alternativas. La nueva propuesta del PPD, apoyada por Estados Unidos, otorgaba un importante papel al gobierno puertorriqueño en la conducción de la economía y abría ampliamente las puertas al capital privado norteamericano, tanto en Puerto Rico como en la región caribeña. Aún cuando los contenidos de esta propuesta serán analizados más adelante, vale destacar que el "éxito" de la misma llevó a que durante muchos años Puerto Rico fuera presentado al resto del mundo como un modelo de desarrollo y como una vitrina de la democracia. Desde los años cincuenta se vislumbró a Puerto Rico como puente entre el norte y el sur y se intentó que este modelo fuera el mejor producto de exportación de Estados Unidos para ese Tercer Mundo, subdesarrollado y pobre, que buscaba —y busca aún— una salida de la miseria. A través del experimento de Puerto Rico, Estados Unidos intentaba crear una alternativa que eliminara en forma relativamente rápida los problemas más obvios y visibles del sub-desarrollo —desnutrición, enfermedades, epidemias, analfabetismo, falta de techo— y que a su vez sirviera para frenar el comunismo, expandir su ámbito de acción y de influencia en el mundo y hacer imprescindible su presencia como eje del proceso económico de los países periféricos.

Dentro de este contexto, el Partido Popular gobernó ininterrumpidamente en Puerto Rico entre 1940 y 1968, obteniendo apoyos electorales relativamente cómodos gracias al dinamismo económico. Pero los últimos años de la década del sesenta vieron menguar el crecimiento económico y surgir nuevos movimientos sociales de protesta contra el deterioro que se comenzaba a vislumbrar. Desde entonces, el PPD prácticamente se ha alternado en el poder con el Partido Nuevo Progresista, haciéndose evidente un quiebre en las bases del consenso social en Puerto Rico. Este quiebre guarda, evidentemente, una estrecha relación con las transformaciones que ha sufrido la economía de Puerto Rico y con el desarrollo de una mayor conciencia y madurez política en el pueblo.

En este trabajo partimos de la premisa, compartida por muchos científi-

cos sociales puertorriqueños, de que el llamado "modelo puertorriqueño de desarrollo" llegó a sus límites hacia finales de los años setenta y que nos encontramos ahora frente a un proceso de reajuste en el que se plantean nuevas disyuntivas. La actual administración gubernamental, en esta nueva etapa del PPD, ha concebido y está implementando una política económica dirigida a revitalizar la economía buscando un nuevo espacio para Puerto Rico en la economía mundial. Se busca también recuperar la hegemonía política a través de la recuperación económica en un nuevo esquema que reduce la injerencia directa del Estado en la conducción del proceso económico. Los pilares de esta nueva propuesta son el estímulo a la inversión privada, tanto norteamericana como puertorriqueña, y el crecimiento a través de reformas fiscales y leyes especiales. Puede decirse, entonces, que hay un proyecto o una propuesta bastante articulada para la salida del estancamiento. Analizar su alcance, tanto en términos económicos como sociales, examinar sus contradicciones, ver las respuestas a la misma y prever posibles escenarios futuros, constituyen el propósito central de esta investigación.

El trabajo consta de otras cuatro secciones, a saber: una donde se explica y analizan las bases del "modelo puertorriqueño", examinando su proceso de agotamiento; una donde se estudian diversas propuestas que estuvieron en debate público para la salida del estancamiento; una sección que analiza las principales medidas aprobadas en los últimos tres años, y finalmente, un ejercicio de construcción de posibles escenarios futuros.

En el trabajo intentamos identificar las acciones de diversos sectores o actores sociales explorando la injerencia que han tenido éstos en el debate económico en Puerto Rico. Estos pueden agruparse en tres grupos: sectores corporativos, partidos políticos, y movimientos de base. Entre los primeros hemos identificado las propuestas y respuestas de los siguientes: Comité para el Desarrollo Económico de Puerto Rico; Asociación de Bancos; Asociación de Industriales; Cámara de Comercio y la Asociación de Mercadeo y Detallistas (MIDA). Una dificultad sería que confrontamos en el análisis es que estas asociaciones incluyen tanto el sector corporativo puertorriqueño como el extranjero (norteamericano fundamentalmente), haciéndose difícil distinguir posibles contradicciones entre uno y otro.

En cuanto a partidos políticos, se analizarán las respuestas de los tres partidos que participan en el proceso electoral puertorriqueño, a saber, Partido Popular Democrático (PPD), Partido Nuevo Progresista (PNP) y Partido Independentista Puertorriqueño (PIP), y además la del Partido Socialista Puertorriqueño (PSP) que no concurre a elecciones pero que mantiene una presencia activa en el debate público del país.

Los movimientos sociales han sido agrupados en una categoría que responde a las áreas de trabajo o formas de organización prevalecientes en Puerto Rico. El sector sindical es analizado en su conjunto a través del Comité de Organizaciones Sindicales (COS), que articula la posición de este sector frente a propuestas que se discuten en la legislatura y en otros foros de debate en el país. Se examinan además la creciente importancia de los grupos ambientalistas, de comunidades de base, grupos pacifistas y antinucleares cuya presencia se va haciendo más importante cada día.

II. El modelo económico puertorriqueño y su agotamiento, 1950-1984

Entre los años 1950 a 1973 la economía de Puerto Rico se transformó vertiginosamente de una agroexportadora a una industrial-exportadora. Al igual que otros países de la periferia en la post-guerra, pasaba a ocupar una nueva posición en la división internacional del trabajo como país productor de manufacturas para exportación dependiendo a su vez de la importación tanto de bienes de capital como de consumo. Este modelo económico, elaborado por un nuevo partido de corte populista (PPD) que ascendía al poder, habría de impulsar un crecimiento basado en la atracción de capital privado norteamericano a Puerto Rico. Contenía, además, los siguientes elementos:

1. Utilización de la abundante mano de obra existente en Puerto Rico a salarios muy por debajo de los que se pagaban en Estados Unidos en industrias u ocupaciones similares. Para dar idea de este diferencial, para 1952, en el momento de vertiginoso despegue del programa de "Operación Manos a la Obra", el salario promedio por hora en la manufactura de artículos no-duraderos (eje de la inversión de Estados Unidos en Puerto Rico) era de \$1,51 en Estados Unidos y de sólo 36¢ en Puerto Rico.

2. La participación activa del gobierno local asegurando un programa de exención contributiva a las empresas que se establecieran, desarrollo de infraestructura y adiestramiento de personal. Entre 1947 y 1956 la Administración de Fomento Económico creada por el gobierno del PPD promovió y ayudó al establecimiento de casi cuatrocientos establecimientos manufactureros.

3. La existencia de bajos costos energéticos además de subsidios a las empresas manufactureras que se establecieran.

4. Reducción de la presión poblacional a través de una serie de medidas de control poblacional y de fomento a la emigración de puertorriqueños hacia Estados Unidos.

5. Reclamo de "paz industrial" a los trabajadores a cambio de las "nuevas opciones de empleo", desalentando y reprimiendo el movimiento obrero y la organización de sindicatos a través de una serie de medidas que incluyeron —entre otras— la aplicación de la Ley Taft-Hartley de los Estados Unidos, que prohibía las huelgas de solidaridad.

Esta estrategia económica que se conoció internacionalmente como la "Operación Manos a la Obra" llevó al desarrollo de una economía orientada y dirigida hacia la exportación, donde las necesidades reales del país y de su población quedaron subordinadas a los intereses del capital privado norteamericano. Sin embargo, cabe señalar que durante un largo período la economía del país experimentó altas tasas de crecimiento, impulsadas por los sectores de manufactura, servicios y construcción. Hasta los últimos años de la década del '60 la economía creció considerablemente, con un aumento anual en el Producto Bruto de 5,5% de 1950 a 1970, y 7,3% en la década siguiente. (Tabla 1 y gráfico 1).

Como dijimos, la industrialización que se inició a partir de los años cin-

Tabla 1
Evolución de los indicadores macroeconómicos de Puerto Rico, 1950 a 1986^a

	1950-59	1960-69	1970-79	1980-87
Producto bruto interno	5,5	7,3	5,7	2,6
Producto nacional bruto	5,3	7,3	4,2	1,3
Ingreso neto ^b	7,7	10,1	9,9	6,7
PNB per cápita	4,7	6,0	2,6	0,8
Empleo total	-0,7	2,2	0,9	1,1
Empleo manufacturero	-1,0	4,3	0,8	0,6
Tasa de desempleo (promedio)	12,9	11,9	15,2	20,2
Inversión doméstica fija bruta (IDFB)	7,3	11,0	-1,2	1,9
Inversión externa, neta ^{b c}	50,6	14,2	14,2	17,3
Exportaciones de bienes y servicios ^c	11,2	8,2	5,4	2,8
Exportaciones de mercancías	9,0	8,8	6,2	3,9
Importaciones de bienes y servicios ^c	12,0	10,0	4,6	2,7
Importaciones de mercancías	8,0	8,8	3,9	0,7
Transferencias federales, netas ^b	5,9	11,2	25,9	5,1
Transferencias federales / PNB (%)	7,0	6,0	16,3	23,2
(IDFB) / PNB (%)	16,8	23,7	23,1	12,9
Rendimientos de capital de la inversión externa / PNB	4,0	9,6	21,8	42,5
Rendimientos de capital de la inversión externa / exportaciones de bienes y servicios (%)	8,0	18,4	35,3	48,7

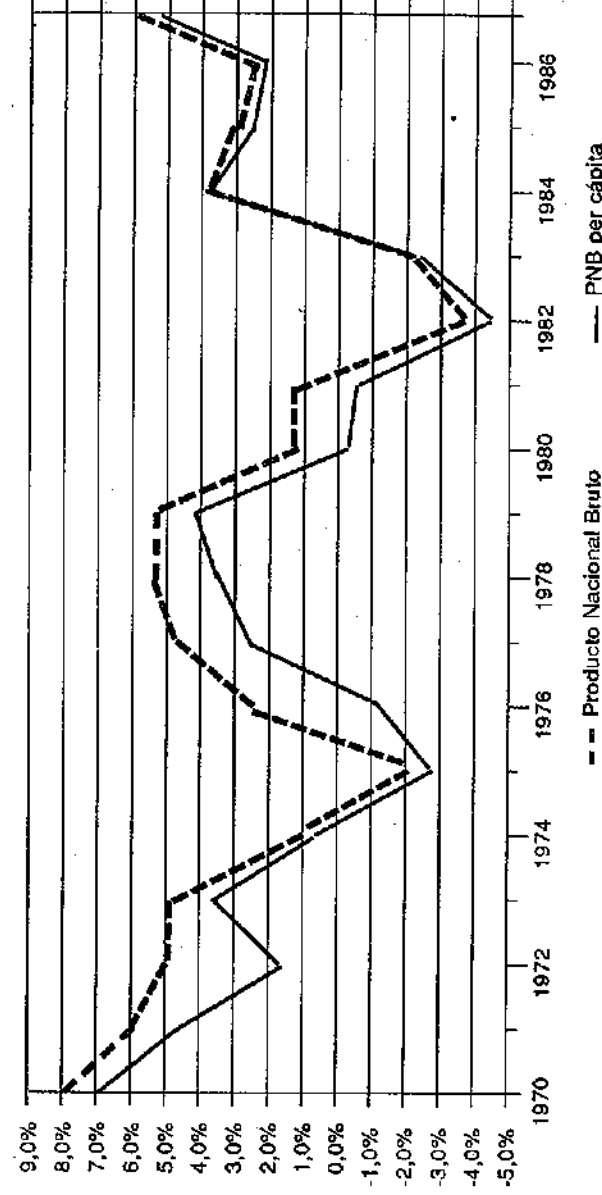
Fuente: Junta de Planificación de Puerto Rico, Ingreso y Producto 1984; Balanza de Pagos 1983, Informe Económico al Gobernador 1986, y datos preliminares; Departamento del Trabajo, Negociado de Estadísticas del Trabajo.

a A precios constantes a no ser que se indique lo contrario.

b A precios corrientes.

c 1980-1986.

Gráfico 1
Evolución del Producto Nacional Bruto y del PNB per cápita real de Puerto Rico: 1970 a 1987



Fuente: Junta de Planificación, Ingreso y Producto 1984; Informe Económico al Gobernador 1986, y datos preliminares.

cuenta tuvo su eje en el establecimiento de industrias livianas intensivas en el uso de mano de obra. Pero ya para los años sesenta se fue pasando a fases cada vez más intensivas en el uso de capital, siendo el establecimiento de refinerías de petróleo un objetivo de la política económica de esa década. Esto resultaba paradójico dada la creciente inversión de capital requerida por estas empresas para generar los mismos empleos que se lograban con industrias livianas como la ropa. La industrialización pesada, no obstante se justificaba según decían los estrategas del desarrollo, pues las refinerías habrían de convertirse en el centro de unos complejos industriales donde las industrias satélites se encargarían de generar una gran cantidad de empleos. Con la crisis energética de 1973-74 esta estrategia se vino al piso poniendo de manifiesto la imposibilidad de lograr un proceso de industrialización integrado y superar la situación de enclave manufacturero que ha caracterizado a nuestra economía.

Al evaluar el período de 1950-73 debemos ser cautelosos con los argumentos que buscan presentar esta época como una de éxito generado por la "Operación Manos a la Obra". ¿Dónde estaría el llamado éxito de este programa si no hubiese ocurrido el éxodo masivo de población (casi tres cuartos de millón de personas) durante la época? ¿Qué hubiese sido de todos los índices per cápita que ilustran este "milagro de desarrollo" sin la emigración? Un buen ejemplo de la realidad económica que no muestran los ideólogos de este programa es lo concerniente al desempleo. La tasa alcanzó en 1969 su nivel mínimo histórico para este siglo de 10%. No obstante esto estuvo acompañado por una reducción sustancial en la tasa de participación laboral. Si esta tasa se hubiera mantenido constante al nivel de 1951 de 55% el desempleo en Puerto Rico en el período 1950-73 nunca hubiese estado por debajo del 20%. Si a esto le añadimos los emigrados, el porcentaje sería mayor. (Gráfico 2)

Con la crisis de los años 70, el largo período de expansión de la post-guerra llegó a su fin. Concretamente podemos observar que desde entonces:

1. La economía prácticamente ha dejado de crecer. Para los años '80, el Producto Bruto apenas ha crecido a un ritmo de menos de 2,0%.

2. La tasa de participación en la fuerza trabajadora en Puerto Rico es muy baja y continúa bajando, lo que significa que el desempleo real es muchísimo más alto. Al comparar a Puerto Rico con otros países, utilizando el concepto de población económicamente activa, encontraremos que la tasa de Puerto Rico es significativamente más baja que la de los países industrializados y más baja que la de muchos países latinoamericanos, incluyendo Costa Rica, Cuba y República Dominicana.

3. El llamado "sector informal" de la economía ha ido creciendo rápidamente, ampliándose el ámbito de actividades de generación de ingresos misceláneos y esporádicos, tanto de carácter legal (*chiripeo*) como ilegal (tráfico de drogas y estupefacientes, juegos de azar, criminalidad contratada, etc.)

4. La deuda per cápita puertorriqueña es la más alta de toda América Latina (pública y privada). Para el año fiscal 1984 ésta alcanzaba \$32,5

billones (muy cercana a las de Venezuela y Chile) lo que representa unos \$9,943 per cápita. (Tabla 2).

5. La distribución del ingreso se ha ido haciendo cada vez más desigual, incrementándose la distancia entre los distintos sectores sociales. Actualmente el 62% de todas las familias viven bajo el nivel de pobreza definido por el censo y las desigualdades rural-urbana son muy grandes también, existiendo municipalidades donde el 86% de las familias vive bajo el nivel de pobreza.

6. Los salarios reales de los trabajadores se han menguado en los últimos quince años, como consecuencia de la inflación, siendo éstos hoy más bajos que en 1970. Esta merma en nivel de salarios se ha dado en un período de dramático cambio en la definición de necesidades básicas de los individuos y las familias y en los patrones de consumo de éstas.

7. La dependencia económica del país y de las familias ha aumentado dramáticamente, siendo las transferencias de fondos del gobierno de los Estados Unidos lo que ha impedido el derrumbe total de la economía. Estas transferencias representan hoy una cuarta parte del Producto Nacional Bruto de Puerto Rico. (Gráfico 3)

8. La distribución del ingreso personal refleja que la proporción del ingreso que proviene de compensación por el trabajo se ha reducido de 65,2% en 1970 a 54,6% en 1985. Esta reducción ha sido compensada por pagos de transferencias que representan hoy el 29,8% del ingreso personal, mientras que eran sólo el 15,3% en 1970.

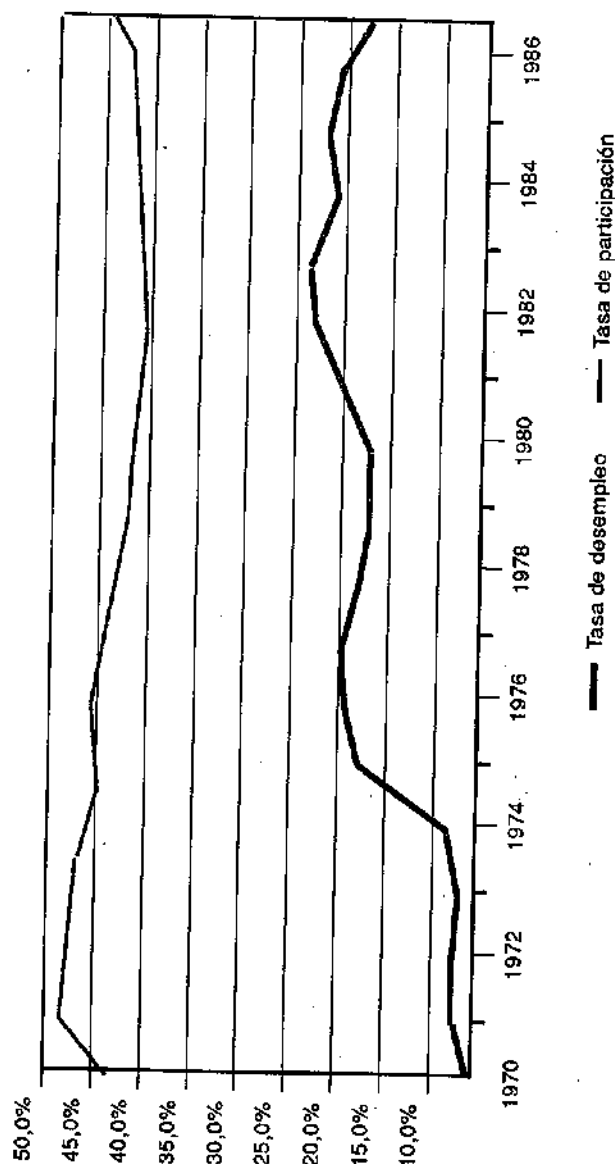
9. El gobierno, es decir, la administración pública, se ha convertido en una enorme burocracia, sosteniendo el 26% de todos los empleados del país y creando una estructura de difícil manejo que inhibe la innovación y el cambio.

10. Los servicios gubernamentales de vivienda, educación, salud y otros se han afectado seriamente debido a las reducciones en ingresos del fisco, poniendo en mayor desventaja a los sectores pobres del país que dependen de éstos.

11. La migración continúa siendo una válvula de escape para muchas familias pero la naturaleza de ésta ha variado dramáticamente, orientándose ahora hacia la migración de profesionales y personal técnico. Mientras esto sucede, continúa el influjo de extranjeros hacia Puerto Rico.

Los efectos de la crisis económica pueden observarse con bastante claridad en el comportamiento de las importaciones y las exportaciones desde finales de los '70. Por un lado, se evidencia una reducción en el volumen de importaciones, particularmente en bienes de capital. Por otro, se constata una reducción significativa en el volumen físico de las exportaciones. Como se presentó en la Tabla 1, con algunas excepciones, las tasas reales de crecimiento registradas en 1970-1979 y en 1980-1986 son inferiores a las registradas en décadas anteriores. Para 1980-1986 el volumen de exportaciones aumentó 4,2% comparado con una tasa de 9,0% durante 1950-1959. En 1986, el comercio de bienes, expresado a precios constantes, representó una reducción de 12,1% comparado con el de 1976, el principio del período de recuperación cíclica de la economía.

Gráfico 2
Tasa de desempleo y participación laboral de Puerto Rico



Fuente: Junta de Planificación; Informe Económico al Gobernador 1986, y datos preliminares del Departamento del Trabajo

Tabla 2
Deuda Externa de Puerto Rico y su Servicio, 1970-1986
(Millones de dólares y porcentajes) ^a

	1970	1980	1986
Deuda:			
Pública ^b :	\$1.703,7	\$ 6.440,8	\$ 8.633,9
Corto plazo ^c	7,7	18,2	7,2
Largo plazo	92,3	81,8	92,8
Privada	5.405,6	19.249,2	31.291,5
Total:	7.109,3	25.690,0	39.925,3
Corto plazo	13,4	10,3	7,2
Largo plazo	86,6	89,7	92,8
Proporción que es pública	24,0	25,1	21,6
Inversión directa ^d	42,7	56,6	62,0
Deuda total/PNB	151,7	232,0	252,8
Deuda pública /PNB	36,4	63,2	54,7
Deuda pública/ingreso neto	46,5	69,9	66,8
Per cápita (miles)	2.622,4	8.068,5	12.150,1
Servicio:	592,8	4.255,8	6.887,4
Servicio/exportaciones ^e	24,7	47,2	50,8
Servicio/PNB	12,7	38,4	43,6
Proporción que es pública	10,9	9,3	8,7
Servicio/PBI	11,8	29,4	32,6
Inversión directa ^d	70,2	82,7	84,0
Otras inversiones financieras	16,8	6,9	7,3

Fuentes: Junta de Planificación de Puerto Rico, *Balanza de Pagos 1983; Ingreso y Producto 1984; Informe Económico al Gobernador 1986*; información adicional suministrada por el Negociado de Análisis Económico.

^b Incluye la deuda del Gobierno Central y sus corporaciones públicas y los municipios. No incluye las notas emitidas por el Banco Gubernamental de Fomento con el propósito de adquirir obligaciones del sector público.

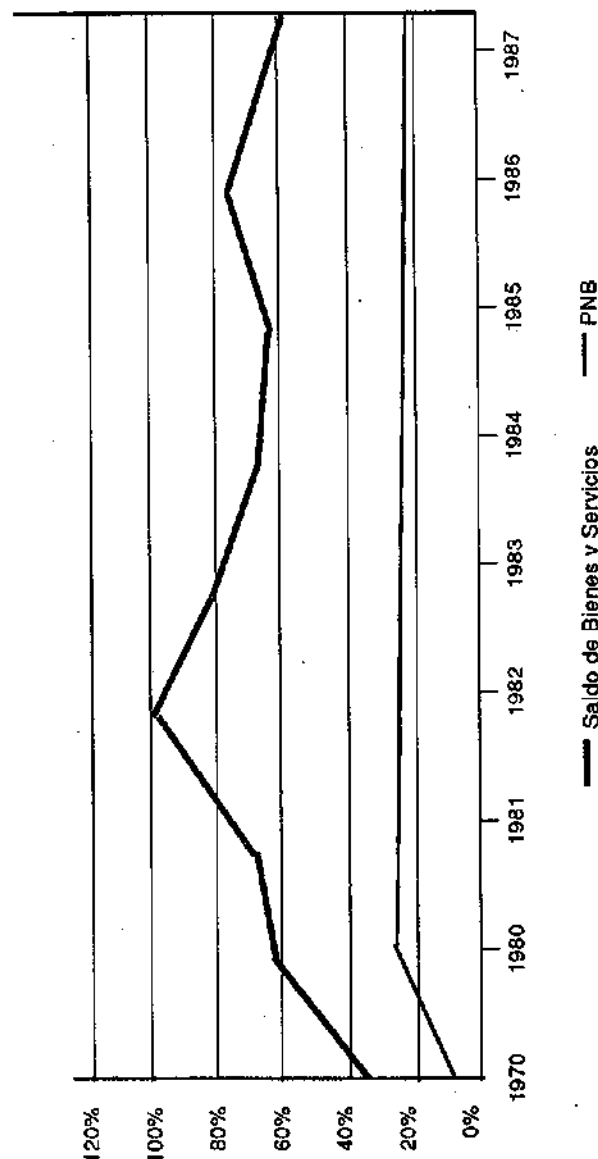
^c Obligaciones con una madurez de tres años o menos.

^d Estos estimados no corresponden en su totalidad a inversión fija o real. Incluyen las inversiones financieras hechas por las subsidiarias extranjeras que son considerables.

^e Exportaciones de bienes y servicios.

Gráfico 3

Transferencias unilaterales netas como proporción del PNB y contribución al financiamiento del saldo en bienes y servicios de la balanza de pagos de Puerto Rico



Fuente: Junta de Planificación, Balanza de Pagos 1983; Ingreso y Producto 1984; Informe Económico al Gobernador, y datos preliminares.

Vale destacar otra característica de la economía puertorriqueña relacionada con su competitividad actual. Esta es el incremento considerable en el déficit de la balanza de pagos por concepto de bienes y servicios que sobrepasó los \$8.000 millones de dólares en 1987. (Gráfico 4) Este déficit surge del aumento en los pagos netos al capital externo, pero a diferencia de lo que sucede en América Latina, los de Puerto Rico no se deben a deuda externa sino a inversión directa. (Gráfico 5). Relacionado a esto, se evidencia una transferencia de recursos al sector externo privado de magnitud tal que coloca a Puerto Rico entre los primeros cinco países de la región. (Gráfico 6).

Por otro lado, la relación de precios de intercambio ha experimentado cierta mejoría si la comparamos con el resto de América Latina (Gráfico 7), aunque muy recientemente ha alcanzado los niveles de 1970. (Gráfico 8)

Por otra parte, el deterioro intensificó ciertas tendencias que venían manifestándose en los principales sectores de la economía, a saber: la agricultura continuó su descenso histórico, el cual fue intensificado por la aplicación del programa de subsidios alimentarios directos a las familias otorgados por el Gobierno de los Estados Unidos (conocidos como cupones de alimentos). Los servicios comenzaron a cobrar cada vez más importancia, llegando a representar hoy cerca del 70% del empleo total. Cabe destacar que el sector público es el que más personas emplea en nuestra economía, evidenciando su utilización como herramienta anti-cíclica y mecanismo compensador de la insuficiencia de empleos generados por el sector privado. La manufactura ha continuado una tendencia hacia el predominio de sectores intensivos en uso de capital, entre los que se destacan las industrias de "alta tecnología" como farmacéuticas, electrónica, instrumentos científicos y profesionales.

El Producto Bruto, como hemos apuntado antes, ha tenido tasas de crecimiento menores que las de los años '50. Estimado en términos per cápita, éste mermó consistentemente en el período de 1960-1969 y apenas creció entre 1980-1986. Por otro lado, la reducción en el ingreso per cápita no parece tan seria como en otras economías de América Latina y el Caribe, como puede observarse en la Tabla 3 y 4. Sin embargo, conserva una tendencia descendente desde los años '70 que ha significado un deterioro relativo en la cantidad de ingreso disponible por la población, afectando los *standards* de vida.

El empleo total también mostró una tendencia descendente constante, permaneciendo estático en el período de 1970-1986, como se demostró en el gráfico 2. Es muy significativo que el crecimiento en el empleo ha sido mínimo. A pesar del alto nivel de emigración que existió desde 1950, el empleo no ha crecido a un ritmo mayor de 2,2% en promedio. En el sector manufacturero éste ha seguido una tendencia similar, aunque todavía más notable. A excepción del período 1960-1969, cuando creció a una tasa promedio anual de 4,3%, su tasa de crecimiento ha sido, en promedio, muy baja y a veces negativa. Y desde 1970 el empleo en la manufactura se ha mantenido básicamente estancado, observándose una pequeña mejoría sólo desde mediados de 1986. Como resultado, la tasa de desempleo oficial

para 1980-1987 fue 20,2%. (Ver gráfico 2). La proporción de la fuerza trabajadora activa que trabaja menos de 35 horas también se ha mantenido relativamente alta en el sector de la manufactura, alrededor de 25%.

Este comportamiento histórico de largo plazo sugiere entonces la existencia de factores de más peso que los cíclicos para explicar la evolución de la economía durante los años recientes.

Más allá de sus manifestaciones en los principales sectores y variables, el período de estancamiento dio inicio a una serie de cambios en la economía que nos permiten hablar, a la altura del 1987, de una reestructuración del modelo económico. Un análisis de la situación actual de Puerto Rico debe tomar en cuenta que los últimos años han evidenciado los siguientes procesos:

1. Falta de crecimiento en el empleo manufacturero;
2. Un patrón de alto consumo, más que inversión;
3. Una estructura industrial poco integrada y controlada por industrias de exportación;
4. Una dependencia considerable de las transferencias del gobierno de los Estados Unidos a individuos y al propio gobierno local;
5. Un aumento notable en los rendimientos de capital de la inversión externa vs. la inversión interna (Gráfico 4);
6. La deuda externa per cápita más alta de la región.

Ante esta situación, la reestructuración impulsada por el Partido Popular busca:

1. Enfatizar más la inversión que el consumo;
2. Lograr una mayor integración industrial, impulsando la exportación no tanto de bienes sino de servicios, particularmente hacia el Caribe;
3. Generar nuevos programas tendientes a reducir el nivel de desempleo;
4. Mantener la actual relación política con Estados Unidos a fin de garantizar los subsidios directos a las familias y los individuos;
5. Diversificar los mercados y las fuentes de inversión externas;
6. Fomentar el desarrollo empresarial puertorriqueño;
7. Reducir el aparato gubernamental pasando al sector privado algunas esferas de la provisión de servicios.

Hacia esos fines, se han elaborado y aprobado un conjunto de medidas que constituyen una propuesta de readecuación de la economía de Puerto Rico, cuyos alcances se discuten en la próxima sección.

III. Las propuestas de readecuación de la economía

Según se señalara, en la década del setenta el proceso de acumulación de capital fijo en el sector privado se estanca, y el sector público, sobre todo a partir de la adquisición en 1972-74 de la empresa naviera y de la compañía de teléfonos, duplica su importancia relativa. La participación del sector público en el empleo total aumenta considerablemente, sobrepasando para mediados de la década del setenta la del sector manufacturero. Este proceso, sin embargo, comienza a revertirse a partir de 1980.

Tabla 3
Puerto Rico y América Latina: 1981-1987
(Millones)

	Export.	Import.	1982-1987 PIB	PIB/cápita	Entrada neta de capital	Garancias netas remitidas	Financiamiento neto
Argentina	\$ 6.400	\$ 4.950	- 1,1 %	- 2,7 %	\$ 2.700	\$ 4.600	\$- 1.900
Brasil	24.000	14.000	3,0	0,7	2.780	10.200	- 7.420
Barbados	—	—	- 0,6 ^a	- 1,4 ^a	—	—	—
Rep. Dom.	710	1.200	1,5	- 0,9	320	305	15
Guyana	—	—	- 2,8 ^a	- 4,7 ^a	—	—	—
Haití	180	250	- 0,5	- 2,3	195	20	175
Jamaica	—	—	- 0,4 ^a	- 1,7 ^a	—	—	—
México	14.100	12.000	0,9	- 1,7	3.000	7.900	- 4.000
Puerto Rico	10.596	9.842	2,0	0,3 ^b	2.167	6.900	- 4.733
Venezuela	8.800	7.600	- 1,4	- 4,0	- 845	1.345	- 2.190

Fuente: Junta de Planificación, Ingreso y Producto 1984; Informe Económico al Gobernador 1986 y datos preliminares.
^a Balance preliminar de la economía latinoamericana, 1987, diciembre 1987.
^b PNB.

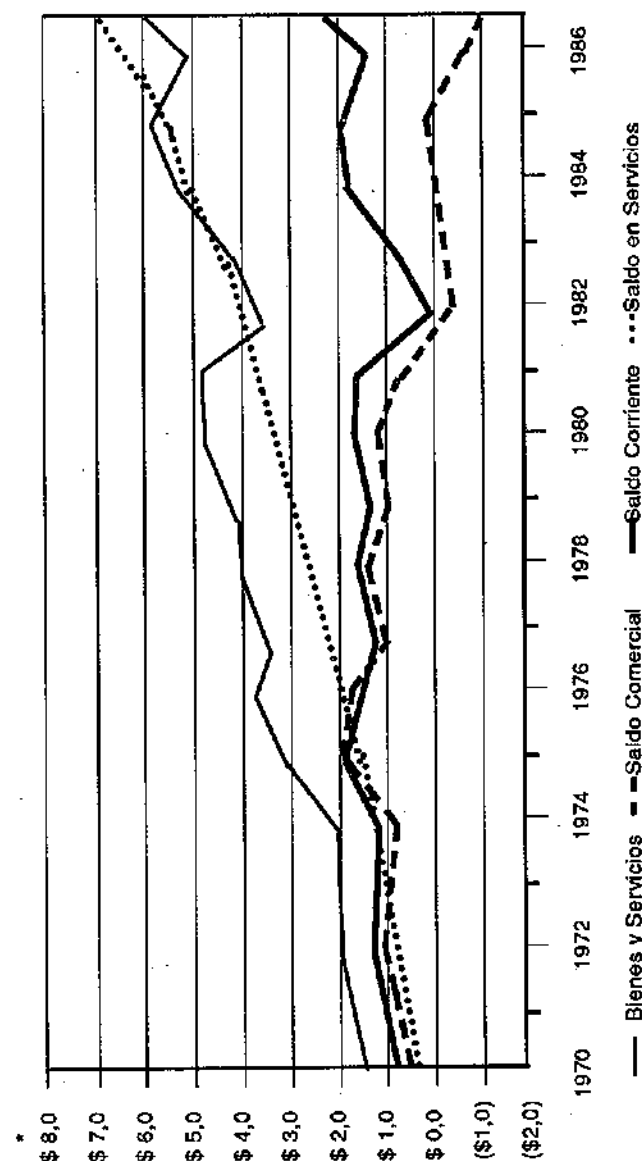
Tabla 4
Distribución del PNB por Uso: 1975 y 1987
(Millones)

	1975		1987	
PNB	\$ 7.183,6	100	\$17.068,3	100
Compras domésticas	\$10.292,6	143,3	22.894,4	134,1
Gastos consumidores	6.460,6	89,9	16.706,3	97,9
Consumo público	1.614,0	22,5	3.411,8	20,0
Gastos de inversión ^a	2.218,0	30,9	2.776,3	16,3
Balance externo	- 3.109,0	-43,3	- 5.826,1	-34,1

Fuente: Junta de Planificación de Puerto Rico, *Informe Económico al Gobernador 1986*, y datos preliminares.

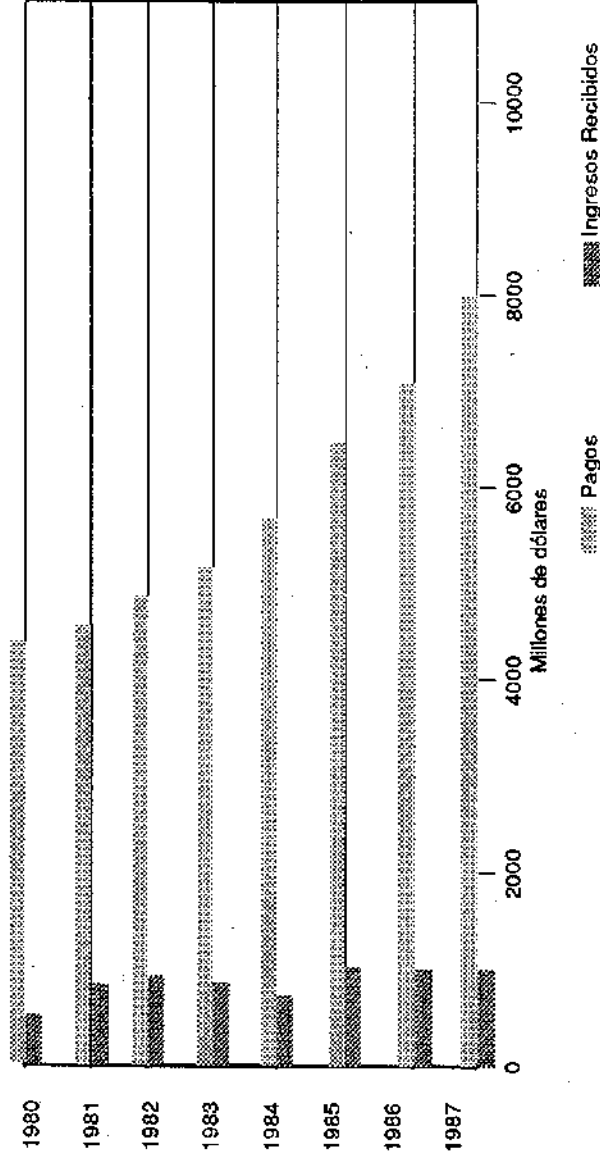
^a Incluye al sector público y el cambio en inventario.

Gráfico 4
Balances de la cuenta corriente de la balanza de pagos de Puerto Rico: 1970 a 1987



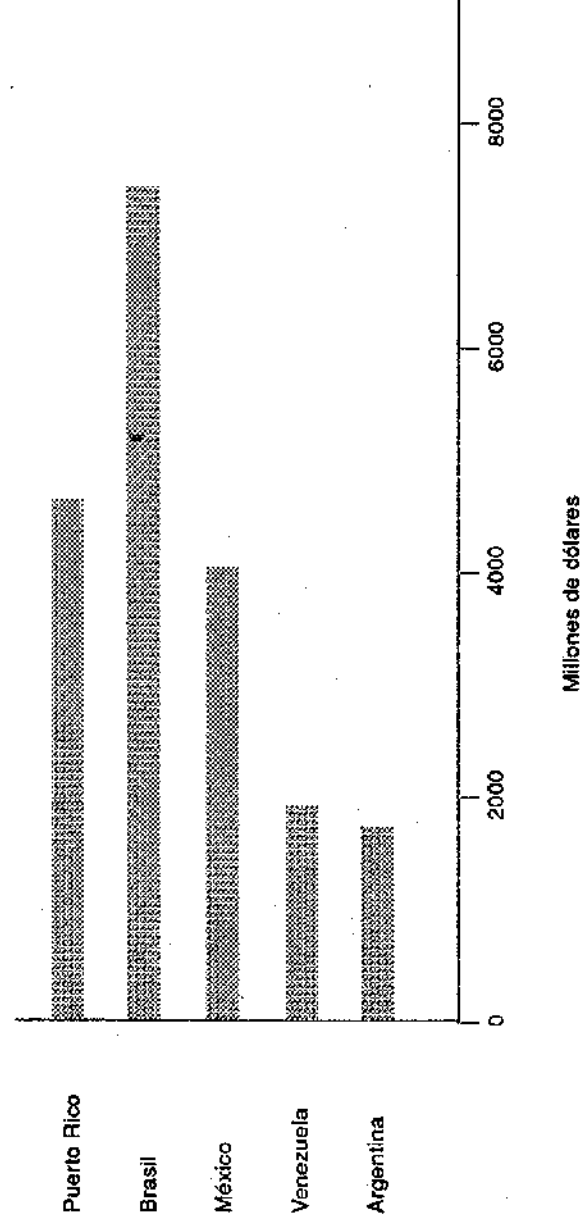
* Millones de dólares (excedente)

Gráfico 5
Cuenta de servicios factoriales: Ingresos recibidos y pagos por concepto de inversiones externas



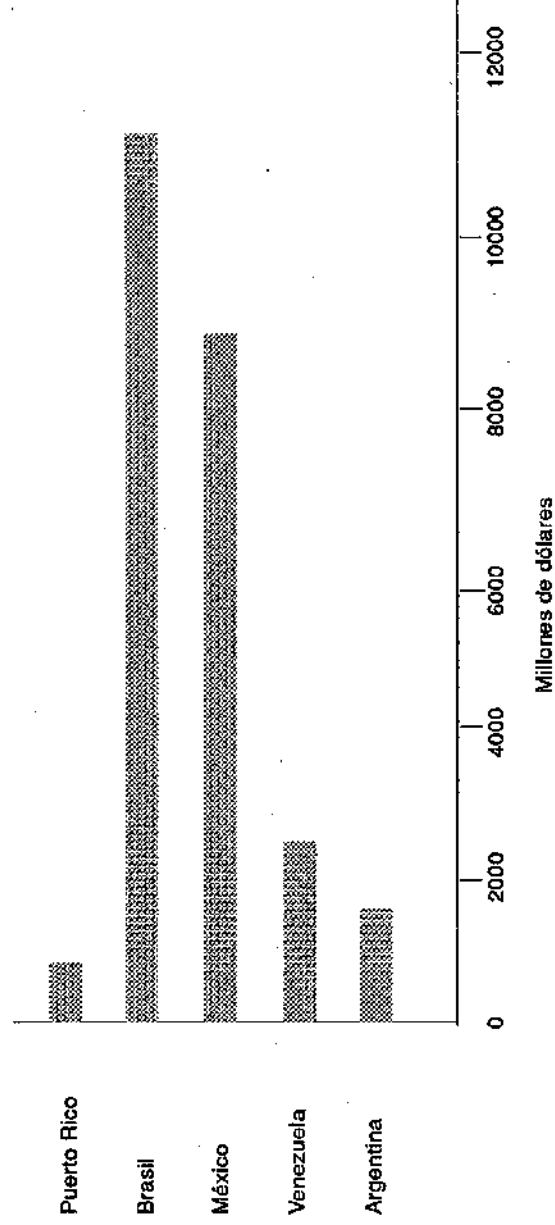
Fuente: Junta de Planificación, Balanza de Pagos 1983; *Informe Económico al Gobernador 1986*, y datos preliminares.

Gráfico 6
Transferencia neta de recursos al sector externo privado: 1987



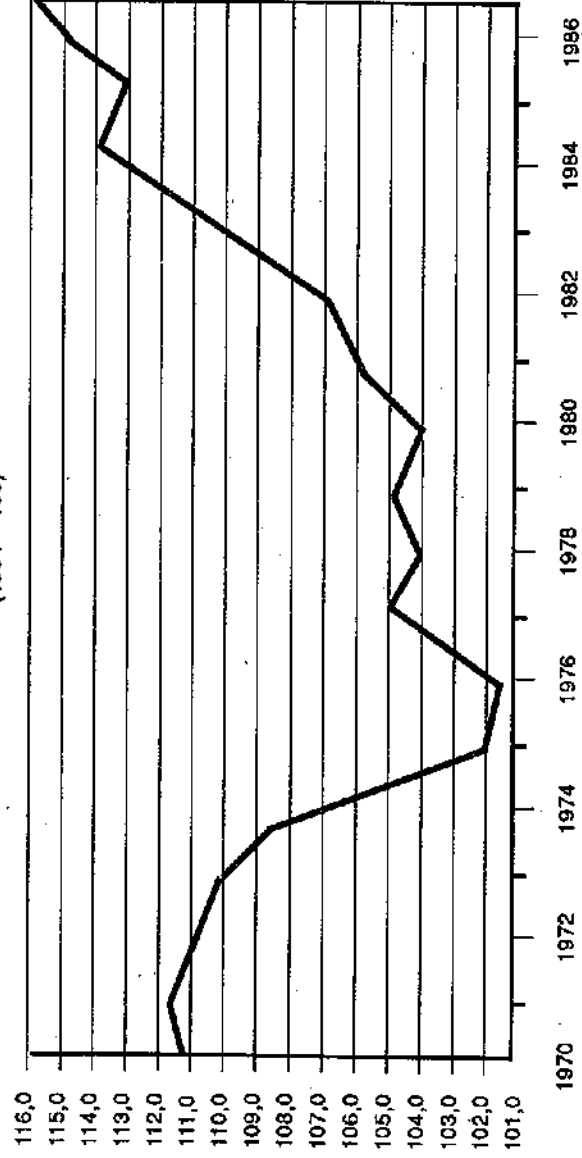
Nota: En el caso de Puerto Rico, la información corresponde al año fiscal e incluye las ganancias, dividendos e intereses.

Gráfico 7
Balance de bienes de Puerto Rico y varios países de América Latina: 1987



Fuente: Junta de Planificación. Negociado de Análisis Económico, datos preliminares; CEPAL, Balance preliminar de la economía latinoamericana, 1987, economía Latinoamericana, 1987.

Gráfico 8
Términos de Intercambio de Puerto Rico
 (1954 = 100)



Fuente: Junta de Planificación, Negociado de Análisis Económico.

La economía entró para entonces en un período de estancamiento y deterioro que se acentuó en los años 1981 a 83. Esta situación fue objeto de preocupación y discusión en todo el país. Las posibilidades de una recuperación sostenida no eran visualizadas y la población comenzaba a mostrar señales de gran inquietud. Como sucede en Puerto Rico, los períodos de deterioro económico traen también consigo una renovada militancia del movimiento independentista y sindical, que atemorizaba. Por ello, resultaba fundamental comenzar a articular nuevas propuestas para la salida del estancamiento, reformulando el proyecto de Manos a la Obra, que se reconocía desgastado. ¿Pero quiénes habrían de ser los impulsores de ese nuevo proyecto?

El período posterior a 1973 vio el surgimiento de un nuevo sector económico que demostraba ir adquiriendo fuerza económica y poder a través de su capacidad de financiar campañas políticas. Nos referimos al sector financiero, integrado casi en su totalidad por empresas norteamericanas, aunque administradas o dirigidas por personal puertorriqueño. El incremento en la importancia de este sector se debió a la ventaja que ofrece a las empresas norteamericanas la peculiar relación política entre Puerto Rico y los Estados Unidos. En virtud de ésta, las firmas norteamericanas acogidas a la Sección 936 del Código de Rentas Internas de los Estados Unidos, aplicable a Puerto Rico, han podido lograr una gran acumulación de activos, por lo que este sector se ha expandido rápidamente. Aunque constituye una especie de sector espuma, su capacidad económica le ha abierto nuevos espacios de acción. En la última década hemos visto como este sector, junto con algunos productores domésticos, han adquirido mayor peso en las discusiones y decisiones económicas del país. El nuevo esquema o modelo económico para la readecuación iría, por ende, a servir los intereses de este sector que constituía, debemos recalcar, la fuente primaria de apoyo financiero para los dos partidos que se alternaron en el poder entre 1972 y 1984.

Del análisis que este sector impulsó surgió una redefinición del papel del Estado y la administración pública. La ineficiencia en la provisión de servicios, la burocratización del aparato de Estado y la precaria situación económica de algunas corporaciones públicas sirvieron de base a planteamientos dirigidos a privatizar servicios y reducir la injerencia del Estado en la economía. Las propuestas elaboradas conllevan cambios a la Ley de Incentivos Industriales, reorientación de la administración pública y del funcionamiento de las corporaciones del Estado, una reforma contributiva, ajustes salariales, y el sostenimiento de transferencias provenientes del gobierno de los Estados Unidos. Veamos algunos de los mecanismos que se utilizaron para formular estas propuestas.

Creación del Comité para el Desarrollo Económico de Puerto Rico

A principios de 1984 un grupo de banqueros, financieros, industriales y grandes comerciantes puertorriqueños se constituyó en un comité para explorar formas de estimular la economía de Puerto Rico. Sus aspiraciones

eran claras: llevar a cabo estudios y elaborar propuestas que aseguraran sus intereses y ejercer presión sobre el gobierno para que se implementaran. La coyuntura era muy favorable ya que se vislumbraba un cambio de gobierno en noviembre de 1984. El entonces gobernador, Carlos Romero Barceló, se había visto involucrado en una serie de situaciones que presagiaban su salida del poder. Era factible, por lo tanto, aprovechar la mística de cambio que prometía el candidato del Partido Popular, Rafael Hernández Colón, quien efectivamente resultó electo. El Comité rinde un informe en el que plantea que la economía de Puerto Rico está "en crisis". El informe contiene un diagnóstico de la situación y propone una serie de recomendaciones para resolver los problemas que en conjunto catalogan como crisis. De acuerdo al mismo, las raíces de la crisis residen mayormente en los siguientes factores: la deteriorada situación económica de Estados Unidos; la crisis energética que afectó tanto a Estados Unidos como a Puerto Rico; los recortes en fondos provenientes del gobierno de los Estados Unidos resultado de las políticas del presidente Reagan; las altas tasas de interés prevalentes en el mercado financiero, y el deterioro de la capacidad competitiva de la economía puertorriqueña.

Las bases teóricas del informe

Los supuestos implícitos en el modelo teórico que subyace el Informe del Comité para el Desarrollo Económico son sumamente interesantes y podemos resumirlos así:

1. La oferta crea su propia demanda. Por ende, si aumenta la producción, ésta generará la demanda necesaria.
2. Como corolario de lo anterior, cualquier aumento en el ahorro se convierte automáticamente en inversión.
3. El problema de la distribución es poco importante en la política pública. El crecimiento económico tendrá un efecto de filtración a todos los sectores sociales.
4. El papel del gobierno en la economía debe minimizarse y su función central deberá ser la de estimular la gestión privada.
5. Las reducciones en las contribuciones generarán una mayor actividad económica que resultará en un aumento en los ingresos fiscales. Este es el efecto asociado con la conocida curva de Laffer.

Recomendaciones que hace el informe

El informe recoge una serie de recomendaciones que pueden ser agrupadas en tres categorías: aquellas sobre incentivos para la inversión, aquellas que tienen que ver con el sistema contributivo, y las que están dirigidas al control de los costos de mano de obra. En términos generales, el énfasis se pone en garantizar que se pueden ofrecer más incentivos y exenciones contributivas como forma de estimular la inversión y pasar al sector privado

un mayor número de actividades económicas. También en reestructurar el sistema contributivo haciéndolo más regresivo, redistribuyendo el ingreso del trabajo al capital y de las familias de ingresos bajos y medios a las familias de ingresos altos.

Las recomendaciones en torno de incentivos contributivos iban dirigidas a estimular y a garantizar la permanencia de la inversión extranjera en la manufactura y en los servicios, haciéndola más rentable. Se sugieren también reducciones en los tipos máximos contributivos, y en las contribuciones sobre la propiedad mueble. En esencia, estas medidas pueden caracterizarse como regresivas ya que favorecen a los contribuyentes de ingresos altos y penalizan a los de ingresos bajos. Las justificaciones para estas medidas contributivas giraron en torno de que el sistema contributivo de Puerto Rico tiende a promover la evasión y afecta negativamente los incentivos al trabajo.

Las medidas relacionadas con el control del costo de mano de obra proponían restringir los aumentos en el costo de la mano de obra, inclusive reducirlos en algunos casos. Por ejemplo, eximir del salario mínimo a las personas de menos de 21 años, congelar los beneficios marginales por tres años, y reducir el número de días feriados. Estas medidas fueron rechazadas enérgicamente por las organizaciones sindicales del país.

Críticas al informe

Aunque el debate público en Puerto Rico no promueve la discusión a fondo de informes técnicos como lo era éste, las respuestas no se hicieron esperar. Los sectores sindicales se opusieron a las medidas sugeridas y lograron evitar que algunas de ellas fueran convertidas en proyectos de ley. Su crítica se centró en las medidas relacionadas con el control de los costos de mano de obra, como es lógico suponer. Los partidos independentista y socialista manifestaron su oposición en líneas similares aunque ninguno de estos grupos hizo propuestas alternativas concretas. El único documento de respuesta formal fue presentado por el Centro de Estudios de la Realidad Puertorriqueña (CEREP) del cual los autores de este trabajo somos integrantes. Esa crítica planteaba que el diagnóstico no era enteramente correcto, que la situación de estancamiento se debía a muchos factores más complejos de los esbozados por el informe, y que las medidas que se proponían no resolverían los problemas de la economía de Puerto Rico. La crítica de CEREP argumentaba, además, que las recomendaciones del Comité generarían una sociedad más desigual y polarizada en cuanto a la concentración del ingreso y la riqueza y que se empeoraría la capacidad del capital local, lo cual acentuaría la ya seria vulnerabilidad del mismo.

Muchas de las medidas propuestas en el Informe del Comité se tradujeron en propuestas legislativas y algunas ya han sido aprobadas como ley. Otras, que planteaban mayores dificultades electorales, como las de control de salarios, no fueron acogidas por los legisladores. Entre las aprobadas, están las enmiendas a la Ley de Incentivos Industriales que conceden per-

odos mayores de exención contributiva y hacen más flexible la aplicación del impuesto sobre la remisión de ganancias al exterior, léase a los Estados Unidos. Estas se discutirán a fondo en el contexto de las medidas aprobadas en el cuatrienio 1984-88 en el capítulo siguiente.

IV. Las medidas impulsadas por el gobierno de Puerto Rico en el cuatrienio 1984-1988

Con el advenimiento a la gobernación del Partido Popular Democrático en enero de 1985 se comienzan a elaborar una serie de medidas por parte del gobierno dirigidas a darle un nuevo estímulo a la economía. Las bases fundamentales del modelo Manos a la Obra, es decir, la promoción de exportaciones de manufacturas y la atracción de capital externo continúan vigentes. Se intenta lograr una nueva re-inserción en la economía internacional y mejorar la ventaja comparativa de Puerto Rico. Estas medidas pueden agruparse en políticas para la modificación del perfil productivo de la economía; políticas que inciden sobre la relación mercado doméstico-mercado internacional; y políticas distributivas y de empleo. Hay que señalar que en el desarrollo de estas medidas no se ha contado, ni se ha propuesto obtener, un consenso que incluya a los sectores laborales del país. Veamos cada una de ellas.

A Políticas para la modificación del perfil productivo

En esencia, estas políticas van dirigidas a modificar la capacidad productiva de la economía a través de cambios en el sector manufacturero, diversificación de los mercados de exportación y de las fuentes de inversión externa, una reforma del sistema contributivo, y el desarrollo de un sector de servicios como potencial exportador.

1 Enmienda a la Sección 936 del Código de Rentas Internas de los Estados Unidos: Es necesario entrar en los antecedentes de esta legislación aunque sea en forma breve, dada la considerable importancia que ha adquirido en los últimos doce años para la economía puertorriqueña.

La Sección 936 del Código de Rentas Internas de Estados Unidos y sus predecesores han estado vigentes en Puerto Rico desde 1921. Bajo la anterior Sección 931, Estados Unidos concedían a las subsidiarias de empresas norteamericanas establecidas en sus posesiones una exención contributiva sobre los ingresos obtenidos fuera del país, siempre y cuando éstas no fueran remitidas inmediatamente a su casa matriz. Esta sección se aplicaba tanto a individuos como a corporaciones. La forma en que el gobierno de Puerto Rico capitalizó sobre los incentivos de esta sección fue proveyendo períodos de exención contributiva local a ciertas corporaciones norteamericanas que se establecieran en el país, particularmente en la manufactura. En Puerto Rico la primera legislación de exención con-

tributiva fue la Ley de Incentivos Industriales de 1948 (enmendada subsiguientemente).

Para 1975, y en gran medida reflejando los problemas económicos de Puerto Rico y ciertas dificultades que mostraba la Sección 931, el Congreso de Estados Unidos enmendó su Código de Rentas Internas mediante el Acta de Reforma Contributiva de 1976, que sustituye a la sección anterior por la Sección 936. Los principales objetivos eran mantener los incentivos contributivos federales para los inversionistas en Puerto Rico y asegurarse de que las compañías norteamericanas invirtiendo en Puerto Rico repatriaran a los Estados Unidos aquellos fondos que no utilizaran.

La importancia de estas compañías acogidas a las disposiciones de esta sección en la economía de Puerto Rico es considerable. Se concentran en los sectores de alta tecnología como las farmacéuticas y la industria electrónica. Según un estudio econométrico de la Junta de Planificación de Puerto Rico de 1985, para 1983 se estimó que el 61,2 por ciento del empleo en la manufactura era generado por estas firmas. Para 1985 no menos del 55,0 por ciento del empleo en la manufactura corresponde a empleos de firmas 936. Su efecto sobre la estructura ocupacional en la manufactura no ha sido menos significativo. Entre 1973 y 1984, mientras que el empleo de cuello blanco aumentó de un 40 a un 47,0 por ciento de la fuerza trabajadora total, el empleo profesional aumentó como proporción de la fuerza trabajadora de un 11,0 por ciento a un 16,0 por ciento en el mismo período. Una idea adicional de la importancia de estas firmas en la economía nos la da el hecho de que en el caso de las exportaciones de bienes, se estimó que en 1983 el 63,3 por ciento de las exportaciones manufactureras podían atribuirse a las 25 empresas 936 más importantes.

Uno de los efectos más directos de esta legislación norteamericana ha sido sobre el sector financiero. La expansión de instituciones bancarias norteamericanas mediante el uso de los fondos obtenidos y depositados por estas firmas ha sido considerable. Para ilustrar el rápido crecimiento del sector financiero durante el período de 1977 a 1984 basta señalar que los depósitos 936 son responsables de más de la mitad del total de activos financieros del sistema financiero doméstico, que creció de \$5.000 millones a más de \$12.000 millones para 1984. Hoy, dos bancos norteamericanos, el Citibank y el Chase controlan no menos del 50 por ciento del total de depósitos bancarios en el país.

a. Reglamentación del uso de los fondos 936: No obstante el hecho de que la legislación 936 mencionada es de origen norteamericano, y las empresas afectadas son subsidiarias de corporaciones norteamericanas, el gobierno de Puerto Rico tiene autoridad para reglamentar el uso de estos fondos depositados en el sistema bancario doméstico. Desde 1976 el gobierno de Puerto Rico ha tratado de influenciar el uso de fondos 936 en la economía regulando las corporaciones 936. Esta política se concretiza en lo que se conoce actualmente como el Reglamento 3087 y que es preparado por el Comisionado de Bancos.

Esto se ha dado, sin embargo, de manera cuatelosa ya que no se

desea afectar las intenciones de estas firmas de permanecer en el país o de que repatrien sus fondos más rápidamente. De hecho, dicho reglamento es preparado mediante consulta con representantes de las instituciones financieras.

Uno de los objetivos de la Sección 936 fue el estimular la creación de empleo en Puerto Rico. Esto ha fracasado. Desde 1976 la tasa de desempleo ha ido aumentando considerablemente, siendo hoy de aproximadamente un 17,0 por ciento. Aún cuando otros factores han afectado el comportamiento del empleo en la manufactura, sigue siendo una realidad que la expansión esperada y en las magnitudes necesarias del empleo no se ha dado.

Esta legislación, como apuntáramos en un capítulo anterior, ha incrementado considerablemente la influencia del sector financiero en Puerto Rico, particularmente el extranjero que ha ido desplazando a la banca local. Un elemento clave en este desarrollo es que son estas instituciones financieras norteamericanas las que con su acceso a las redes internacionales financieras, han podido acelerar su expansión y lograr el control de estos cuantiosos fondos. La política gubernamental no se ha dirigido a modificar este esquema, salvo en lo que respecta al reglamento mencionado.

La acción del gobierno de Puerto Rico en cuanto a lograr que estos fondos se utilicen para inversión real no ha sido muy exitosa. Las empresas 936 prefieren mantener los fondos como activos financieros de corto plazo que tienen mayores rendimientos, mayormente fuera del país, y la repatriación de ganancias continúa aceleradamente.

En 1982 y en 1986 la Sección 936 fue enmendada por el Congreso norteamericano con el propósito de reducir la evasión contributiva que muchas de estas empresas estaban haciendo. Se quería también aumentar los ingresos federales para cubrir su déficit presupuestario de Estados Unidos. En el caso del gobierno de Puerto Rico se impuso un impuesto de peaje aplicable a las ganancias remitidas, y a las ganancias cuando la firma es liquidada. Aún cuando desde 1976 el gobierno ha emitido una serie de regulaciones que ha limitado el uso discrecional de estos fondos por las instituciones financieras, el hecho es que todavía se siguen invirtiendo mayormente en activos financieros, que no añaden mucho a la expansión de la capacidad productiva de la economía puertorriqueña.

2 Nueva Ley de Incentivos Industriales: La primera ley de incentivos contributivos fue aprobada en 1948, como una de las bases claves del programa de industrialización. Esta legislación estableció los incentivos de exención contributiva, que fueron complementados posteriormente por las secciones 931 primero y luego por la 936, para el capital extranjero.

El objetivo central de esta legislación es proveer incentivos al capital extranjero en términos de contribuciones, capital, y otros incentivos. En un principio la exención contributiva que se concedía era total por un número de años especificados. Posteriormente, en 1978 se enmienda la ley que reduce la exención total o la elimina en algunos casos. En 1986 se enmienda de nuevo la Ley de Incentivos Industriales con la intención de lograr o

garantizar la permanencia de aquellas firmas establecidas y acogidas a la exención, como a otras nuevas, y así incrementar el atractivo de Puerto Rico. De acuerdo al Gobierno de Puerto Rico, la idea era atraer industrias que generarían altos ingresos beneficiando al sector de la manufactura.

Los cambios en esta legislación obedecen en buena medida a la reforma contributiva que se ha dado en los Estados Unidos, la que tiene efectos sobre la estructura contributiva local y por ende altera la posición competitiva de Puerto Rico. De hecho, la aprobación de la legislación de incentivos en Puerto Rico fue dilatada en espera de la aprobación final de la reforma contributiva de los Estados Unidos.

La nueva ley de incentivos industriales de Puerto Rico tiene como meta un incremento anual de 6.000 empleos neto y un aumento de \$40 millones en contribuciones individuales y corporativas. Pretende ser más abarcadora y generosa que la anterior. No obstante, se cuestiona su impacto ya que la competencia que ofrecen las economías del sudeste asiático podría ser suficientemente fuerte como para contrarrestar ese atractivo. En la configuración de fuerzas, por así decirlo, que se da en este momento como resultado de la elección, el Partido Popular reitera su política tradicional de incentivos contributivos y exenciones para el sector externo. Sin embargo, y como se explicará más adelante, no se intenta ignorar los reclamos de los sectores empresariales domésticos.

3 Impulso a la privatización de los servicios públicos: La privatización de los servicios públicos como objetivo de la política pública es una tendencia que se viene observando desde 1982 en Puerto Rico y en muchos otros países. En nuestro caso, en sus inicios se centró en traspasar a entidades privadas la administración de varios hospitales públicos. Posteriormente se ha extendido para incluir servicios como los de acueductos y alcantarillados, señalándose al transporte público como otro sector potencial de privatización. Con ello se intenta pasar al sector privado aquellas empresas públicas cuyas operaciones resultan en pérdidas y que compiten con recursos escasos del gobierno.

Esta política se encuentra en una etapa inicial, la cual ha recibido oposición de varios sectores privados y laborales. El gobierno sigue firme en cuanto menos extenderla al servicio de alcantarillado en la etapa de construcción de nuevas plantas de filtración. Con esto se entiende que la provisión de estos servicios sería más eficiente. Hay que señalar que cuando se habla de privatización en Puerto Rico no se está haciendo referencia a aquellas empresas públicas que muestran una ejecutoria positiva desde el punto de vista financiero, como las telecomunicaciones. Tampoco se han auscultado posibles formas de privatizar bajo otros esquemas, como pudieran ser por ejemplo, las propiedades colectivas o las cooperativas. Pero las iniciativas de privatización en Puerto Rico son todavía muy jóvenes y su futuro está por verse.

4 Reestructuración de las corporaciones públicas: El papel del Estado, por así decirlo, en la economía de Puerto Rico, ha sido siempre muy impor-

tante. Esta importancia ha fluctuado a través de los años, lo que no ha minimizado la misma. Una idea de esta importancia nos la da el hecho de que para 1987, el 24 por ciento del empleo total correspondía al sector gobierno.

Las corporaciones públicas han tenido un papel clave en el proceso de crecimiento económico de Puerto Rico desde los años cuarenta aún cuando a partir de 1947 se abandonara la estrategia de desarrollo autónomo en favor de un desarrollo dependiente de capital externo. En un sentido, el primer esfuerzo de privatización se dio para esa época cuando se vendieron un conjunto de fábricas estatales a empresarios privados. La orientación de las corporaciones públicas que permanecieron en manos del Estado se cambió para que sirvieran de apoyo y facilitaran la inversión directa del capital norteamericano. Aunque en cierta medida esta conceptualización se mantiene, se intenta ahora salir de aquellas corporaciones cuyo funcionamiento es deficiente. ¿Qué es lo que plantea esta reorganización?

La reestructuración planteada no es solo administrativa, es también operacional y financiera. Una medida adoptada en este cuatrienio es fiscalizar mucho más de cerca dichas corporaciones, las que tradicionalmente habían gozado de gran autonomía.

5 Proyectos en el área de ciencia y tecnología: En forma similar, aunque en diferente grado, al de otras economías de la región, existen en la economía de Puerto Rico serias disfuncionalidades que surgen de la falta de integración entre la investigación y gestación de nuevas tecnologías que tengan lugar en el país, y el proceso productivo por otro. Esto, sin embargo, se encuentra bastante limitado por el control y acceso que tienen las corporaciones multinacionales a la nueva tecnología. Se reconoce la importancia que tiene el desarrollo de la ciencia y tecnología sobre el aparato productivo y la competitividad a nivel internacional de la economía. El gobierno de Puerto Rico ha hecho pronunciamientos respecto a la necesidad de enfatizar la actividad científica y el desarrollo tecnológico avanzado. Una medida concreta adoptada a principios de este año fue la creación de un Consejo Adjunto para Ciencia y Tecnología. Este organismo, de carácter asesor para el Gobernador, tiene la encomienda de establecer los fundamentos y elementos para el desarrollo de una política tecnológica. Esta política está basada en la premisa de que para mejorar la posición competitiva de la economía y a su vez de los sectores productores domésticos es necesario formalizar una política tecnológica que permita el desarrollo de nuevas tecnologías, su transferencia a sectores modernos como rezagados, como la agricultura, y en la cual se logre una influencia sobre la política tecnológica de las empresas extranjeras.

6 Creación del Banco de Desarrollo: Esta es una institución de creación reciente. Es parte a su vez de una política pública dirigida a establecer mejores bases para la expansión del capital doméstico. En esta etapa el Banco ofrece garantías de préstamos a empresas medianas y grandes tanto en la manufactura como en servicios. Un área que ha estado enfatizando el gobierno es el desarrollo del capital doméstico empresarial.

La participación de inversionistas o empresarios puertorriqueños en la tenencia de bienes de capital como en la inversión doméstica es hoy insuficiente. El gobierno intenta desarrollar programas de desarrollo industrial destinados al industrial puertorriqueño con la idea de expandir la base económica. A estos efectos en mayo de 1986 emite un Documento de Política Pública para Industrias Puertorriqueñas donde anuncia como meta incrementar la participación del capital y empresarios locales, levantando el "status" de la industria de empresarios y capital local a la categoría de utilidad pública. En este esquema, una de las misiones del Banco de Desarrollo es el proveer el financiamiento junto a la Administración de Fomento Económico. Aunque estos sectores han estado muy activos en la política del actual partido en el gobierno, la concretización de esta política en algo real está muy limitada por la enorme dependencia del capital extranjero, y el control que ejerce éste sobre la base productiva doméstica. No obstante, es significativo que estos sectores van aglutinando fuerzas para buscar la forma de afirmar su papel en la economía.

7 Reforma fiscal: La discusión de una reforma contributiva ha estado muy presente en la política del Partido Popular desde que llegó a la gubernación. La propuesta de reforma, sin embargo, ha sufrido cambios significativos desde que se inició el debate de emprenderla. Durante el pasado año las presiones sobre la creación de una reforma contributiva local dirigida hacia los contribuyentes aumentaron. Estas venían de diversos sectores sociales. Por un lado, los asalariados reclamaban tasas más bajas de contribuciones en vista del estancamiento de los salarios reales que se constata desde 1970. Por otro, los empresarios y sectores profesionales argumentaban que el carácter progresivo del esquema vigente limitaba la capacidad de inversión y frenaba el crecimiento económico. Además el debate y aprobación en octubre de 1987 de una reforma contributiva en los Estados Unidos brindó gran impulso hacia la revisión de las escalas contributivas en la economía local. En Puerto Rico, sin embargo, el traslado de la carga contributiva de los individuos a las empresas, como hizo la reforma fiscal norteamericana, no era una opción real debido al compromiso con un sistema de incentivos contributivos a las empresas. Por ende, la ley de reforma contributiva aprobada en noviembre de 1987 en Puerto Rico incide sobre los sectores medios y medios bajos mayormente. También incide seriamente sobre el fisco al reducirse los ingresos por concepto de contribuciones recaudadas, lo que puede implicar la necesidad de reducir el ámbito de gestión gubernamental.

Una de las respuestas corporativas que se discutió con anterioridad a la aprobación de la reforma fiscal fue la de la Asociación de Bancos de Puerto Rico. Las recomendaciones que hizo la Asociación pueden dividirse en dos categorías: aquellas que se limitan a cambios en el sistema vigente anteriormente, y la instalación de un sistema fundamentalmente distinto. Bajo la primera categoría podemos destacar las siguientes:

- * Una reducción del tipo máximo contributivo y los tipos aplicables a distintos niveles de ingreso;

- * La aplicación de un arbitrio con un tipo único, que se estima no tendría que ser superior al 8 por ciento para generar ingresos similares al nivel actual;

- * La adopción de un crédito contributivo por inversión como una medida para fomentar la formación de capital local;

- * Imponer una contribución mínima alternativa para todas las empresas no exentas;

- * Una retención de todas las propiedades en Puerto Rico, lo cual no ha ocurrido en más de tres décadas.

La segunda opción planteada, sugería la sustitución del sistema contributivo hasta entonces vigente por uno nuevo cuya base fuese la tributación del flujo de efectivo. Se trataría de un sistema en que la definición del ingreso sujeto a tributación se limita al consumo, siendo exentas de impuestos todas las pérdidas que se denominen como ahorro. En esencia, lo que planteaban estos sectores era un sistema que favoreciera al capital y a los ingresos altos. Pero esa alternativa fue descartada en un intento de armonizar los intereses del capital con la necesidad de mantener una base de apoyo electoral para el PPD.

B Políticas que inciden sobre la relación mercado doméstico-mercado internacional

Como colonia con una economía sumamente abierta, Puerto Rico depende grandemente del comercio exterior, alcanzando éste niveles que colocan al país entre los principales exportadores de la región. (Gráfico 10). Por lo tanto las políticas que inciden sobre la relación mercado doméstico-mercado internacional son de suma importancia para la evolución de nuestra economía. Entre las políticas aprobadas en este cuatrienio hay algunas dirigidas a la expansión de las exportaciones de manufacturas y de servicios mediante la inserción de Puerto Rico en la llamada Iniciativa para la Cuenca del Caribe. A este plan del presidente Reagan para asegurar la hegemonía norteamericana en la región aminorando la crisis económica e intentar evitar la inestabilidad política, el gobierno de Puerto Rico añadió un esquema para crear plantas complementarias. Veamos éste.

1 Inserción de Puerto Rico en la Iniciativa de la Cuenca del Caribe: La Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) entró en vigor en enero de 1984. Puede argumentarse que las medidas económicas que se implantan bajo la ICC tiene como objetivo impulsar un modelo de desarrollo económico que sea compatible con los intereses de Estados Unidos hacia la región, y que implique a su vez una mayor integración al mercado norteamericano. Aunque no se haya dicho explícitamente, el modelo económico que subyace a las políticas de la ICC es bastante similar al modelo que siguió Puerto Rico bajo su programa de industrialización por invitación en los años cincuenta y sesenta. Un modelo de desarrollo industrial basado en la producción para la exportación al mercado norteamericano impulsado por un volu-

Gráfico 9
Volumen de Inversión Externa en Puerto Rico y Rendimientos de la Inversión Externa

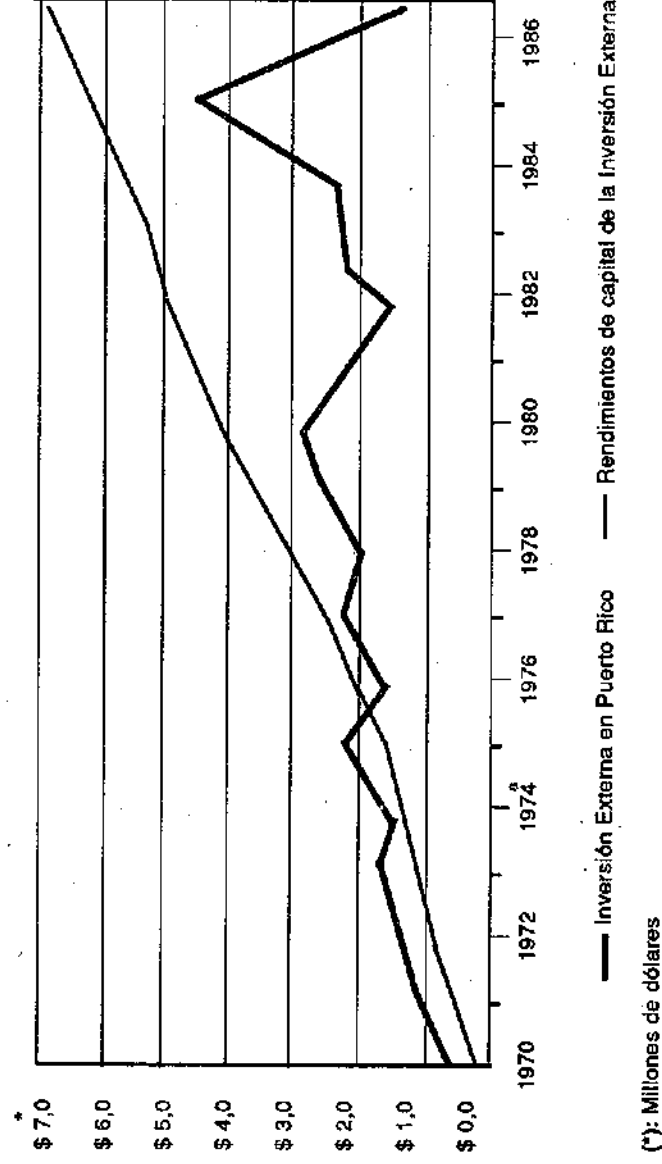
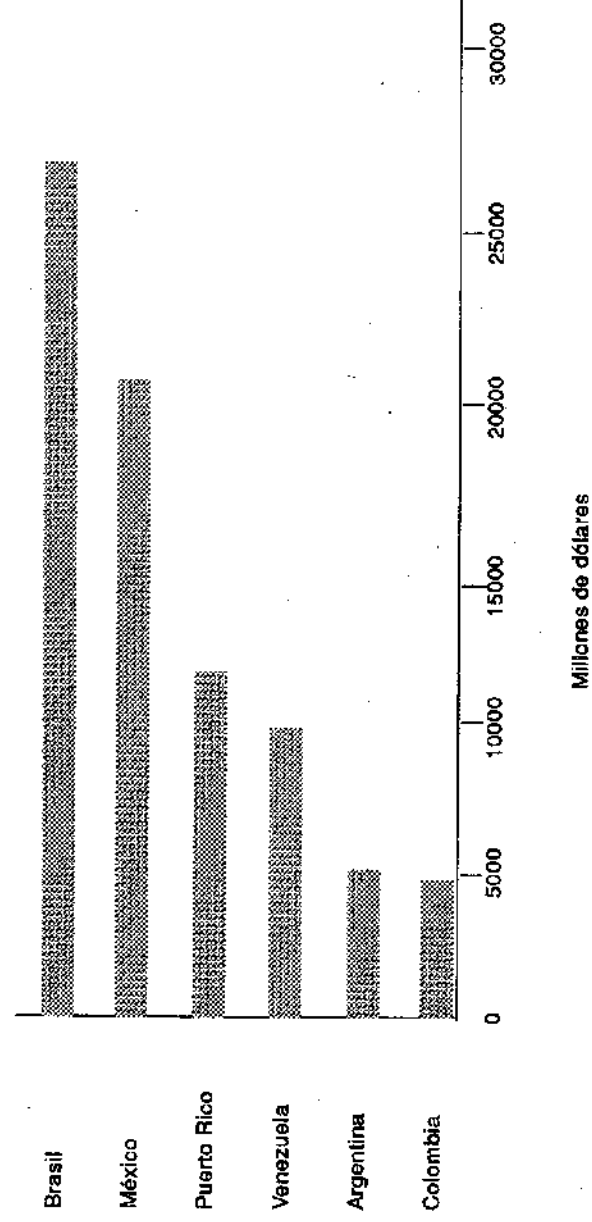


Gráfico 10
Principales Exportadores de bienes de América Latina y el Caribe: 1987



Fuente: Junta de Planificación. Negociado de Análisis Económico; CEPAL, Balance preliminar de la economía latinoamericana, 1987.

men considerable de inversiones norteamericanas. Sin embargo, hay que señalar, como lo han hecho algunos investigadores, que el modelo puertorriqueño no ha sido utilizado como en el pasado para legitimar el tipo de desarrollo que propulsa la ICC. Ciertamente que los problemas que ha confrontado nuestra economía hacen que el "modelo" sea poco atractivo.

Puerto Rico originalmente se opuso a la ICC por entender que varias de sus disposiciones respecto a productos que serían elegibles bajo trato preferencial, como textiles, el atún y el ron, perjudicaban a productores locales. Posteriormente, esto se subsanó y el gobierno de Puerto Rico mostró un mayor apoyo hacia dicho plan.

a *El esquema de las plantas complementarias*: La estrategia de producción complementaria es una forma de compartir la producción en la división internacional del trabajo, que se ha utilizado en el sudeste asiático, la región fronteriza de México con Estados Unidos y en el Caribe. Las plantas complementarias son una forma de compartir o dividir la producción en la cual se puede llevar a cabo las diferentes etapas o fases del proceso de producción en diferentes países, dependiendo de las ventajas comparativas que tengan estos países. La producción en este caso está destinada principalmente a satisfacer las demandas y necesidades del mercado norteamericano. Las operaciones complementarias en el Caribe conllevan la producción intensiva en mano de obra en el país elegible bajo la ICC, y la producción relacionada en Puerto Rico, en donde se llevan a cabo las etapas que requieren la aplicación con un contenido tecnológico mayor, o etapas del proceso que no necesitan estar cerca de la fuente de materia prima. Mediante este sistema se pone en práctica la posibilidad técnica de dividir la producción en diferentes etapas que pueden ser completadas en forma independiente, utilizando diferentes niveles de contenido de mano de obra y salarios. Aunque la idea de plantas complementarias en la región del Caribe podría ser muy beneficiosa y apoyaría las posibilidades de una mayor integración entre los países de la región, el hecho de que este esquema se esté desarrollando bajo la égida de la ICC la limita severamente y la subordina a los intereses del capital norteamericano.

La inserción de Puerto Rico en la ICC se da, además, en el contexto de un debate en 1985 que busca formas de salvar la Sección 936. Ante las amenazas del fisco federal de cerrar esa válvula de escape de ganancias que entran a la economía norteamericana sin pagar contribuciones, se propone su eliminación. El gobierno de Puerto Rico mueve todas sus fichas en favor de mantener la sección y propone el sistema de plantas complementarias o "gemelas" como forma de colaborar con la ICC y salvar las 936. Bajo este esquema aquellas empresas que se establezcan o estén ya establecidas en Puerto Rico dividirían sus fases de producción entre Puerto Rico y algunas de las economías elegibles; es decir, la fase intensiva en capital permanece en Puerto Rico y la intensiva en mano de obra se traslada a la República Dominicana, Haití o Barbados. La idea es también convertir a Puerto Rico en un centro de distribución del Caribe. Así, pues, se busca dinamizar la economía puertorriqueña a través del sector exportador. Los

sectores beneficiados sería los empresarios locales y las empresas 936.

En enero de 1985 el gobierno de Puerto Rico dio a conocer su propuesta sobre las plantas gemelas o de producción complementaria para Puerto Rico y los países elegibles bajo la ICC. Los elementos básicos anunciados del plan son:

1. Utilizar los balances depositados en el Banco de Fomento de los fondos 936, que por ley tienen que depositar las instituciones financieras del país en el orden del 10 por ciento de los mismos;

2. Parte de los depósitos 936 del Banco de Fomento (institución gubernamental) se utilizarán para financiar préstamos a empresas que vayan a expandir o establecer operaciones complementarias. Con esto, el gobierno de Puerto Rico se convierte entonces en un elemento importante para el éxito de la ICC.

Sin embargo, esta política se ve condicionada por un requerimiento impuesto por el Congreso de Estados Unidos a los efectos de que para que el país pueda ser elegible a este financiamiento, deberá firmar antes un acuerdo de intercambio de información contributiva con los Estados Unidos. Esta disposición no ha sido muy bien aceptada por todos los países del Caribe. Sólo Jamaica, Granada y Barbados han firmado dicho acuerdo, por lo que el programa de plantas complementarias con financiamiento del gobierno de Puerto Rico se encuentra limitado en estos momentos por esta razón.

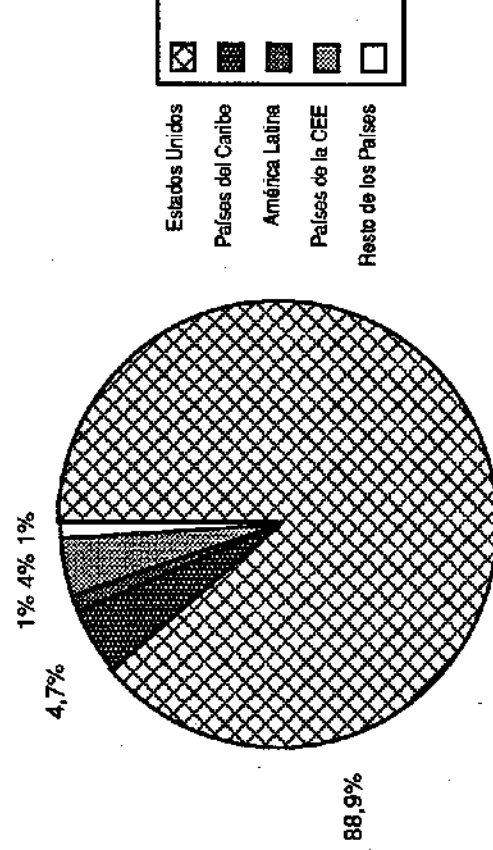
Los beneficios contributivos de la Sección 936 permiten el establecimiento, o la continuación de las operaciones existentes, acogidas a dicha sección, y los ingresos para financiar dicho plan, lo que implica que este plan es muy dependiente de la permanencia de dicha sección. Hay que señalar, por otra parte, que es todavía muy temprano para hacer una evaluación completa de los efectos de la ICC en Puerto Rico y del esquema de plantas complementarias que tiene su origen en las conocidas maquiladoras de México en su región fronteriza. Hay indicaciones, sin embargo, que la ICC no está teniendo éxito. En un informe de septiembre pasado, la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos dio a conocer que el crecimiento de las exportaciones de los países del Caribe hacia los Estados Unidos fue bien pobre. Lo mismo puede decirse para Puerto Rico, en donde el comercio con los países del Caribe representa menos del 6 por ciento de su comercio total. (Ver gráfico 11 y tabla 5).

Para Puerto Rico la ICC podría fortalecer su programa de plantas complementarias. Esto se encuentra limitado, no obstante, por el hecho de que depende de incentivos de naturaleza temporaria y que obedecen más bien a consideraciones geopolíticas, en donde tampoco se tienen en cuenta las necesidades de desarrollo de estas economías.

2 *Programa de diversificación de fuentes de inversión*: A partir de 1985 el gobierno de Puerto Rico se ha dado a la tarea de explorar fuentes alternativas de fondos de inversión directa como Japón e Inglaterra. Con el Japón se propuso un acuerdo similar a la Sección 936. Esto, sin embargo, no prosperó por la oposición del Departamento de Estado norteamericano,

Gráfico 11
Distribución de las exportaciones de Puerto Rico por país y por región: 1987 p.

Exportaciones Totales

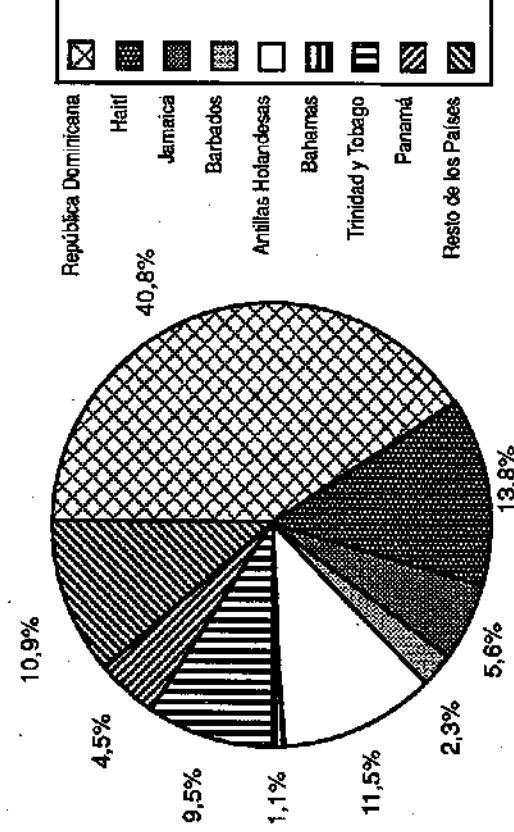


p.: preliminar.

Fuente: Junta de Planificación. Negociado de Análisis Económico.

Gráfico 11 bis
Distribución de las exportaciones de Puerto Rico por país y por región: 1987 p.

Países del Caribe



p.: preliminar.

Fuente: Junta de Planificación. Negociado de Análisis Económico.

Tabla 5
Balanza Comercial de Puerto Rico por Región, 1985 y 1987
(Años fiscales - Millones)

	1985	1987
Exportaciones de mercancías ^a	\$10.543,7	\$12.067,9
Importaciones de mercancías	10.112,2	10.723,8
Balance:	431,5	1.472,5
Estados Unidos	3.113,7	3.528,5
Islas Vírgenes	153,2	193,2
Islas del Caribe	- 116,4	49,1
América Latina	1.130,9	- 792,9
Otros	- 1.656,7	- 1.643,5
Países de la ICC ^b	- 117,9	- 2,9

Fuente: Junta de Planificación de Puerto Rico, Negociado de Análisis Económico.

^a Incluye mercancía devuelta.

^b Países elegibles bajo la Iniciativa para la Cuenca del Caribe con los cuales Puerto Rico comercia.

Tabla 6
Desequilibrios en la Cuenta Corriente
y Relación con el PBI
(Millones)

	1970-75	1980-86
1. Balance comercial ^a	\$- 6.599,2	\$- 866,4
(1)/PBI (%)	- 16,5	- 0,5
2. Servicios no financieros	- 192,0	265,4
(2)/PBI (%)	- 0,5	0,2
3. Cuenta factorial neta	- 5.442,7	- 32.998,1
(3)/PBI (%)	13,6	26,8
4. Balance en bienes y servicios	- 12.283,9	- 33.399,1
(4)/PBI (%)	30,6	27,1
5. Transferencias unilaterales:	4.255,4	24.351,0
a) Del Gobierno de EE.UU. ^b	3.888,7	22.701,7
b) Transferencias privadas	366,7	1.649,3
6. Déficit en cuenta corriente	7.978,5	- 9.048,1
(6)/PBI (%)	20,0	7,4
7. 5 ^a /4 (%)	31,8	68,0

Fuentes: Junta de Planificación de Puerto Rico, *Balanza de Pagos 1983; Informe Económico al Gobernador 1986; Ingreso y Producto 1984.*

^a Incluye ajustes por mercancía devuelta y arbitrios sobre ron, tabaco y destilados, devueltos por los Estados Unidos.

^b Transferencias a las personas, instituciones privadas, y al gobierno de Puerto Rico.

quien tenía que sentara un precedente y a la vez presentara una competencia para inversionistas norteamericanos. En el caso de Inglaterra la idea ha sido atraer empresas para que se establezcan, igualmente de Alemania. La idea es reducir la dependencia en el capital norteamericano y a la vez incrementar el volumen de inversión real en la economía.

En estas gestiones puede verse unos intentos hacia una mayor autonomía económica que pueda romper con algunas trabas al crecimiento económico. Las indicaciones son de que el gobierno continuará con este programa.

C Políticas distributivas y de empleo

1 *Aplicación del salario mínimo:* Desde los inicios de su programa de industrialización un elemento central como incentivo ha sido el costo de mano de obra relativamente más barato y diestro (relativo a los Estados Unidos). El atractivo inicialmente era decisivo pues las industrias que se establecían, que eran aquellas intensivas en mano de obra. Esto ha venido cambiando a medida que la industrialización ha atravesado por varias fases llegándose a la presente de intensiva en capital. Sin embargo, el factor de costo de mano de obra continúa siendo importante para las empresas que se establecen. La intención es facilitar al inversionista extranjero su establecimiento con la mayor cantidad posible de incentivos, teniendo en cuenta la fuerte competencia que representa para Puerto Rico las economías de la República Dominicana y Haití, y del Sudeste Asiático.

Desde principios de los años cuarenta existe en Puerto Rico legislación sobre salario mínimo. Está vigente la aplicación de la legislación sobre salario mínimo de Estados Unidos, y una legislación local. Aplicada primero en forma selectiva mediante comités industriales, a partir de 1981 se aplica uniformemente, es decir, rige el mismo salario mínimo por hora que en Estados Unidos, que actualmente es de \$3,35 la hora. Por lo tanto, esta legislación ha afectado ese incentivo relativo que enfatiza los costos de mano de obra relativamente bajos. El gobierno actual ha indicado que solicitará un cambio en dicha legislación, que está pendiente de renovación, para volver al sistema anterior de comités industriales en donde se le concede gran flexibilidad para controlar los aumentos.

Varios sectores como los comerciantes e industriales, específicamente aquellos centrados en actividades intensivas en mano de obra, apoyan estas gestiones pues a su vez contribuirían a mejorar la posición competitiva de la economía. Los estimados en cuanto a los efectos de un nuevo aumento en el salario mínimo sobre el empleo varían. Hay indicaciones de que resultarían más afectadas las industrias intensivas en mano de obra que pagan salarios casi al nivel mínimo. El hecho es que existe una oposición fuerte de los sectores laborales, máxime cuando desde 1981 existe esta política de uniformidad o paridad con los Estados Unidos. Respecto a esto, un elemento a tomar en consideración es que implica una reducción en la compensación al trabajo cuando la productividad del trabajador puertorri-

queño es igual o similar a la del trabajador norteamericano en la manufactura. No obstante, hay que señalar que el gobierno entiende que Puerto Rico no puede o debe competir exclusivamente a base de costos de mano de obra relativos bajos. El mejoramiento de la posición competitiva de Puerto Rico, se argumenta, debe centrarse en el aspecto de calidad y mejoramiento tecnológico, *vis-a-vis* costos salariales bajos. La defensa que se hace, sin embargo, de controlar los aumentos en los salarios mínimos tiene su base en el hecho de que son los sectores intensivos en mano de obra los que se verían más afectados, sectores en donde reside la mayoría de los empresarios y productores locales.

2 *Fondos federales para individuos y familias:* Una característica muy importante de la economía puertorriqueña que se ha acentuado a partir de los setenta es la dependencia en las transferencias de fondos del gobierno de Estados Unidos para las personas y el gobierno.

Una idea de cuán importantes son éstos la da el hecho de que en 1987 representaron el 27 por ciento del ingreso personal y el 29 por ciento de los ingresos del gobierno, central incluyendo a sus corporaciones. Además, contribuyen en un 64 por ciento a saldar el déficit en bienes y servicios (ver gráfico 3). Durante el período 1980-87 Puerto Rico recibió en concepto de transferencias unilaterales netas poco más de \$26.000 millones. Para dicho período el total de gastos y desembolsos del gobierno de Estados Unidos en Puerto Rico fue de más de \$31.800 millones (ver tabla 6). El gobierno está consciente de esta situación; no intenta su total eliminación (en realidad no puede). Lo que se intenta es canalizar una parte considerable de estos fondos a programas gubernamentales que faciliten el desarrollo de infraestructura por un lado, manteniendo los otros como subsidios para aquellos que están desempleados o queden desempleados por las políticas de cambio económico.

V Escenarios posibles

La construcción de escenarios resulta ser un ejercicio sumamente difícil en el caso de Puerto Rico, dadas las múltiples variables que inciden en la economía, lo que podría implicar caer en un ejercicio puramente formalista. Un país pequeño, con una estructura económica altamente abierta, es propenso a ser afectado más por cambios en la economía internacional. Pero si a eso añadimos las variables que la relación colonial con los Estados Unidos impone, el ejercicio de prever escenarios es todavía más difícil porque tenemos que incluir posibles cambios tanto en la economía como en la esfera política norteamericana. No obstante, vamos a intentarlo.

Primer escenario: El primer escenario imaginable que hemos trabajado es el supuesto de que los objetivos de la política económica del actual gobierno se logren; es decir, que efectivamente se obtenga una mayor integración de la estructura industrial, se incrementen las exportaciones, se

reduzca la tasa de desempleo, se diversifiquen los mercados externos y las fuentes de inversión, y se mantengan los subsidios que actualmente concede el gobierno de los Estados Unidos tanto a las personas como al gobierno puertorriqueño. Se asume también en este primer escenario que la economía norteamericana no mostrará cambios negativos en su comportamiento. Este escenario supone, obviamente, que el próximo gobierno de los Estados Unidos esté de acuerdo con las propuestas del gobierno de Puerto Rico, y en particular que sostenga en efecto la disposición actual sobre los fondos 936. Bajo esta premisa podríamos prever los siguientes resultados:

1. Un mejoramiento general de los indicadores de la economía pero con alcances diferenciados para los distintos grupos sociales;
2. Un mejoramiento relativo de la posición de Puerto Rico en la economía internacional, en particular una mayor participación en la economía del Caribe;
3. Un fortalecimiento de los sectores financieros, haciendo de éstos un elemento cada vez más importante de la economía;
4. El resurgimiento de un sector de industriales y comerciantes puertorriqueños de pequeña y mediana escala, lo que a su vez implicaría su ascendencia dentro del Partido Popular y un afianzamiento, por así decirlo, de la política estado-librista de dicho partido;
5. La neutralización y/o cooptación de importantes sectores del movimiento independentista, reclutando para el servicio público a sus cuadros técnicos y profesionales. Se intenta también la cooptación de los movimientos de base popular y sindicales, con la excepción quizás de los empleados gubernamentales, que han mostrado gran militancia;
6. El afianzamiento del Partido Popular y del Estado Libre Asociado, quizás alcanzando mayores poderes en ciertas áreas por la vía de la negociación, pero sin alterar en lo fundamental la relación política actual con los Estados Unidos.

Segundo escenario: El segundo escenario tendría como referente central la eliminación de la Sección 936 por disposición del Congreso de los Estados Unidos. De ocurrir esto, se puede prever un deterioro general en la actividad económica, en los niveles de vida en Puerto Rico y un incremento en las tasas de desempleo. Los siguientes serían los efectos inmediatos previsibles:

1. Una contracción del sector manufacturero debido a la reducción en sus márgenes de ganancias. Esta podría tener varias manifestaciones:
 - a. cierre de empresas establecidas;
 - b. reducción en la producción en aquellas que decidan quedarse;
 - c. expansión limitada de nuevas empresas.
2. Reducción de los ingresos fiscales, lo que traería como consecuencia:
 - a. corte de servicios públicos básicos que afectarían en particular a los sectores de ingresos más bajos;
 - b. recortes en los programas de desarrollo de infraestructura, lo que a su vez limitaría aún más la promoción industrial;

- c. expulsión de un número considerable de empleados de la administración pública.
3. Contracción del sector bancario, expresada en:
 - a. reducción de fondos disponibles para la construcción, expansión en la manufactura, y adquisición de bienes de consumo duraderos;
 - b. posibles cierres de instituciones y reducciones de personal.
4. Deterioro generalizado de los niveles de vida de los puertorriqueños.
5. Incrementos en las acciones del movimiento obrero y los movimientos populares o de base.
6. Pérdida del apoyo político al Partido Popular y una agudización de tensiones entre los movimientos independentistas y anexionistas.
7. Agudización también de las tensiones entre grupos sociales, creándose virtualmente una sociedad segregada.

Tercer escenario: El tercer escenario asume que la economía norteamericana entrará en un período recesivo en la segunda mitad del presente año. Hacer proyecciones a mediano y largo plazo en este aspecto es altamente especulativo, máxime cuando en estos momentos no hay un consenso entre los economistas norteamericanos de si va a ocurrir dicha recesión o no. Asumiendo que se diera tal recesión, de acuerdo a estimaciones, la misma no sería de gran intensidad. Esto, entonces, quiere decir que su efecto sobre la economía de Puerto Rico no sería muy considerable, si es de corta duración. En estos momentos, las tasas de crecimiento de la economía puertorriqueña son algo superiores a las norteamericanas, por lo que el efecto no sería dramático. Sin embargo, si la recesión en Estados Unidos se prolongara, entonces sí dejaría sentir su efecto sobre la economía puertorriqueña. Bajo las premisas anteriores tendríamos el siguiente cuadro:

1. Una reducción en el ritmo de crecimiento de la economía que variará de acuerdo con la magnitud y duración de la recesión en los Estados Unidos;
2. Una limitación en los planes de expansión en la inversión local y en otras economías del Caribe, que variarán de acuerdo a la intensidad y duración de la recesión económica de Estados Unidos;
3. De darse una recesión prolongada, sus efectos sobre la actividad económica serán significativos; afectándose no sólo los planes de inversión futuros o existentes sino también la actividad económica en general, y los objetivos del gobierno. Esto a su vez podría tener un efecto importante sobre el electorado que podría percibir una incapacidad de parte del gobierno en atender los problemas de la economía.

Este escenario implicaría que con la fragilidad de la economía, los objetivos básicos sociales y económicos expuestos por el actual gobierno no serían alcanzados, al menos no en su totalidad.

Bibliografía

- Alameda, José I., "El capital financiero transnacional ante la crisis del modelo de desarrollo de Puerto Rico". Trabajo presentado en el seminario ¿Crisis o reajuste? La economía de Puerto Rico, 1970-1985. Centro de Estudios de la Realidad Puertorriqueña y la Universidad de Puerto Rico, 22 de noviembre de 1985.
- Alameda, José, Rivera, Irene, y Pérez Antonio, "La susceptibilidad de la economía de Puerto Rico a los ciclos económicos de los Estados Unidos, 1970 a 1985". Trabajo presentado en la Tercera Reunión Anual de la Asociación de Economistas de Puerto Rico, San Juan, 10 de mayo de 1986.
- Castañer, Juan A., "The Recent Economic Experience of Puerto Rico within the Caribbean Context". Trabajo presentado en la Primera Conferencia de Economistas del Caribe, Kingston, Jamaica, 4 de julio de 1987.
- Castañer, Juan A., "Puerto Rico y la economía regional: Situación y perspectivas en la década de los ochenta", *El Caribe Contemporáneo*, núm. 12, México, junio 1986.
- Castañer, Juan A. y Ruiz, Angel L., "Vinculación comercial de Puerto Rico con el resto del Caribe". Trabajo presentado en el Seminario Internacional sobre Fondos 936 y Plantas Complementarias, Grupo de Investigación Económica, Instituto Tecnológico de Santo Domingo, Santo Domingo, 29 de enero de 1988.
- Comité para el Desarrollo Económico de Puerto Rico, La crisis económica de Puerto Rico: Diagnóstico y recomendaciones, CDE, San Juan, enero de 1984.
- Cao, Ramón J. y Andic, Suphan, "Un estimado del efecto del salario mínimo y de un posible aumento sobre la economía de Puerto Rico con referencia especial al sector manufacturero". Estudio preparado para la Asociación de Industriales de Puerto Rico, San Juan, 10 de abril de 1987.
- Fundación de Puerto Rico y la Asociación de Economistas de Puerto Rico, Impacto de la reforma contributiva federal sobre Puerto Rico, Cuarta Reunión Anual de la Asociación de Economistas de Puerto Rico, San Juan, 2 de mayo de 1987.
- Grupo de Economistas de CEREP, La crisis económica de Puerto Rico: Una respuesta al informe del Comité para el Desarrollo de Puerto Rico, Centro de Estudios de la Realidad Puertorriqueña, Avances para la Discusión núm. 9, San Juan, octubre 1984.
- Junta de Planificación de Puerto Rico, *Balanza de Pagos 1983*, Negociado de Análisis Económico, San Juan, 1984.
- Junta de Planificación de Puerto Rico, *Informe económico al Gobernador 1986*, Negociado de Análisis Económico, San Juan, 1987.
- Junta de Planificación de Puerto Rico, *Ingreso y Producto 1984*, Negociado de Análisis Económico, San Juan, 1985.
- Junta de Planificación de Puerto Rico, La situación actual y prospectiva de la economía, Informe de la Presidenta de la Junta de Planificación a las Comisiones de Hacienda de la Cámara y el Senado, San Juan, marzo 1987.
- López Morales, Leroy y Villamil José J., "El Estado frente a la crisis: La experiencia de las corporaciones públicas". Trabajo presentado en el seminario ¿Crisis o reajuste? La economía de Puerto Rico, 1970-1985, Centro de Estudios de la Realidad Puertorriqueña y la Universidad de Puerto Rico, Río Piedras, 22 de noviembre de 1985.
- Pantojas, Emilio, La Iniciativa para la Cuenca del Caribe y el modelo puertorriqueño de desarrollo: Una comparación necesaria, Centro de Estudios de la Realidad Puertorriqueña, Avances para la Discusión núm. 7, San Juan, mayo 1984.
- Ramírez Pérez, Miguel, *Objeciones claves al Informe Carrión: Primeras observaciones basadas en limitaciones metodológicas del estudio*, Centro de Investigaciones

Sociales, Universidad de Puerto Rico, Río Piedras, 1984.

Rivera, Pedro J., "Las plantas complementarias y la ICC: ¿Alternativa para el desarrollo?". Trabajo presentado en la Primera Conferencia de Economistas del Caribe, Kingston, 6 de julio de 1987.

Rivera, Pedro J. y Quiñones, Argeo T., "La crisis: consideraciones históricas y caracterización presente". Trabajo presentado en el seminario ¿Crisis o reajuste? La economía de Puerto Rico en 1970-1985, Centro de Estudios de la Realidad Puertorriqueña y la Universidad de Puerto Rico, Río Piedras, 22 de noviembre de 1985.

U.S. International Trade Commission, *Annual Report on the Impact of the Caribbean Basin Economic Recovery Act on U.S. Industries and Consumers, Second Report, 1986*, ITC Washington, D.C., septiembre 1987.

Weisskoff, Richard, *Factories and Food Stamps: The Puerto Rico Model of Development*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, Md., 1985.

Indice General
Volumen 3

Presentación Fernando Calderón	7
Agradecimientos	9
Ciencias sociales, crisis y requerimientos de nuevos paradigmas en la relación Estado/Sociedad/Economía Fernando Calderón, Mario R. dos Santos	11
Estado y fuerzas sociales en las políticas de promoción industrial en la Argentina Jorge Schvarzer	33
Crisis y políticas económicas y sociales en Chile. Posición de los actores y escenarios futuros Jaime Ruiz-Tagle P.	115
Las políticas económico-sociales en el marco de la crisis. Ensayos, demandas y perspectivas en el caso paraguayo Tomás Palau, Ramón Fogel, Ricardo Canese	167
Innovaciones de las políticas económico-sociales en la Bolivia postdictatorial Horst Grebe López	243
Innovaciones de políticas económicas y comportamientos de los actores sociales en el contexto de la crisis, 1980-1987: El caso ecuatoriano Francisco Hidalgo V., Eduardo Gordillo R., Eduardo Valencia V. (coordinador)	289
Las políticas económicas y el comportamiento de los actores sociales en el contexto de la crisis: El caso venezolano Helia Isabel del Rosario, Víctor Fajardo Cortez	349
Innovación socio-económica en Panamá (1982-1986) Roberto N. Méndez	413

Volumen 4

Política económica y actores sociales. El caso uruguayo, marzo 1985/junio 1987 Walter Cancela, Jorge Notaro	35
Innovaciones en políticas económico-sociales: El caso de Brasil Francisco de Oliveira	93
Proyecto nacional, situación económica y políticas de ingreso en el Perú Javier Iguñiz Echeverría	117
Innovación de las políticas económico-sociales: Colombia en los años 80 Astrid Martínez Ortiz	169
Economía y sociedad en Costa Rica: 1978-1986 Sergio Reuben S.	215
La política económica en Honduras a partir de 1980 Alcides Hernández Chávez	275
El Salvador: Orientaciones generales de la política económica, 1980-1986 Santiago Ruiz G., Hugo Molina	313
El futuro inmediato de la economía mexicana. Actores y escenarios Fernando López Portillo T.	373
Los efectos de las políticas de ajuste estructural en Jamaica: 1980-1987 Omar Davies	415

Innovaciones políticas económicas y sociales
1980-1987: el caso de Nicaragua
Francisco López 437

Innovaciones en política económica en Guatemala
(Período 1970-1986)
Juan José Narciso Chúa 477

Reajuste en la dependencia: nuevas propuestas de
política económica en Puerto Rico
Juan Castañer, Marcia Rivera 527

 **La Técnica Impresora**
Gral. César Díaz 4728 Capital Federal (1407)
TE.: 566-3790 / 567-9439