

INT-2606

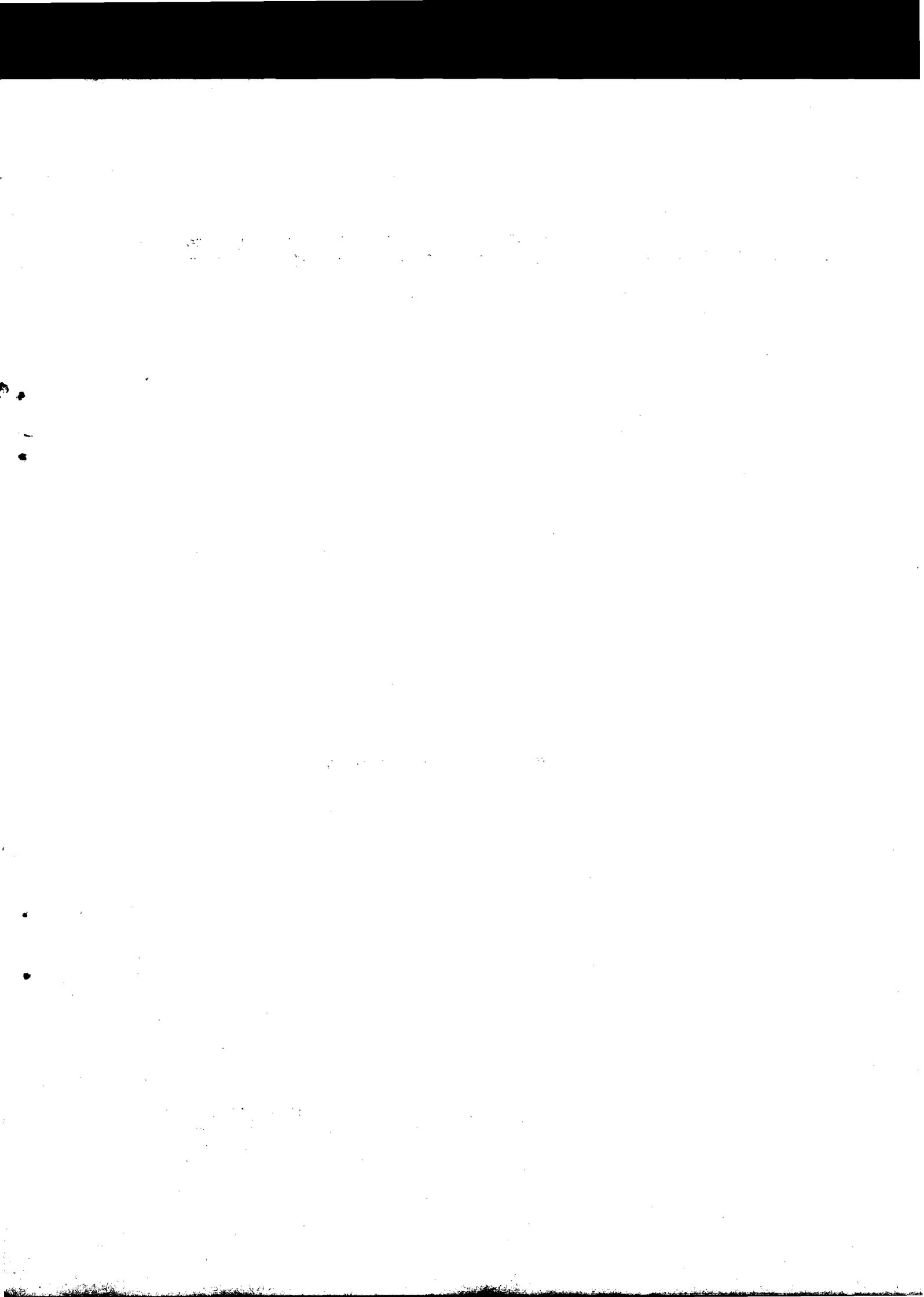
PRELIMINAR
Instituto Latinoamericano de
Planificación Económica y Social
Santiago, octubre de 1968

CASOS DE POLITICA ECONOMICA *



* Programa de Capacitación. Preparado por los señores Enrique Sierra C.
y Norberto García para la Cátedra de Política Económica. "





INDICE

	<u>Página</u>
Advertencia.	ii
Preguntas sobre el Caso I	1
Caso I - MEJORAMIENTO DE LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE URBANO, ASI COMO DE LAS CONDICIONES LABORALES Y DE OCUPACION DE LOS CONDUCTORES	2
Preguntas sobre el Caso II	10
Caso II CONSTRUCCION DE VIVIENDAS	11
Preguntas sobre el Caso III	23
Caso III RESTRUCTURACION DEL CREDITO AGRICOLA	24
Preguntas sobre el Caso IV	34
Caso IV LA POLITICA CARBONIFERA	35
Preguntas sobre el Caso V	39
Caso V UN PROCESO DE REFORMA TRIBUTARIA	40
Cuestionario	54

Advertencia 1/

1. A continuación se presenta un conjunto de casos de política económica que se ofrece como ejemplo de situaciones reales en que es posible ensayar la aplicación del esquema analítico empleado para explicar el proceso de política económica.
2. Aunque extraídos de experiencias concretas, los casos en referencia no deben calificarse en ningún sentido, pues al ser adaptados como ejercicios pedagógicos han perdido su validez empírica y se han transformado en meras aproximaciones a situaciones reales de Política Económica.
3. Al organizar esquemáticamente los casos según las categorías propuestas por la cátedra, los participantes deben tener en cuenta lo siguiente:
 - a) La información presentada no siempre es suficiente para lograr una descripción integral del proceso de Política Económica.
 - b) Para el mejor desarrollo del estudio de cada caso, es conveniente adoptar supuestos adicionales (o alguna información complementaria) que permitan contestar mejor las preguntas propuestas. Sin embargo, los supuestos adicionales deben ser coherentes con los demás elementos presentados.
 - c) Intencionalmente, algunos de los elementos son presentados en forma no muy clara, o se han omitido.
4. Sobre cada caso se ha formulado un juego de tres preguntas generales 2/ a modo de problemas a resolver utilizando la comprensión del esquema teórico sobre los procesos de política económica presentado en clases. Además, al final del documento se encuentra un cuestionario detallado que hace uso de las categorías específicas utilizadas en ese esquema teórico.

1/ Esta advertencia y el cuestionario incluido al final de este documento han sido confeccionados por el señor Pablo Ramos, profesor ayudante de la Cátedra de Política Económica en el Curso Básico de 1968.

2/ Formuladas por el señor Norberto García, profesor ayudante de la Cátedra de Política Económica en el Curso Básico de 1968.

Preguntas sobre el Caso I

1. ¿Qué hecho o suceso, del conjunto de circunstancias planteadas en el caso, considera usted que fue de importancia para que el resultado del proceso fuera el relatado en el caso?
2. Si los agentes transmisores del proceso hubieran minimizado su acción ¿cree usted que el caso habría presentado variantes relevantes?
3. ¿Considera usted que en el desenvolvimiento de este proceso primaron condicionantes de tipo estructural o de tipo coyuntural?

Caso I

MEJORAMIENTO DE LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE URBANO,
ASI COMO DE LAS CONDICIONES LABORALES Y DE
OCUPACION DE LOS CONDUCTORES 1/

El crecimiento industrial de la zona metropolitana de una capital de un país latinoamericano en el decenio 1957-1967, fue acompañado por un crecimiento similar en actividades de tipo comercial y conexas. Paralelamente a la expansión urbana se verificó en la zona un activo aumento del costo de la vida. Pero en términos generales, las condiciones sociales de la población no mejoraron con el crecimiento industrial. Así, la disponibilidad relativa de viviendas se había deteriorado, principalmente porque las migraciones del interior superaron fuertemente los débiles y esporádicos esfuerzos de construcción de viviendas populares. Del mismo modo, la situación de ciertos servicios públicos (en general deficitarios), y dentro de ellos, los transportes urbanos (otorgados en concesión a empresas privadas) acusaban deterioros similares.

Al mismo tiempo las condiciones sociales de la clase asalariada no eran homogéneas para todos los estratos de esta clase; el estancamiento relativo de la legislación laboral hacía que los aumentos de remuneraciones y mejoramiento en las condiciones de trabajo dependieran de la capacidad de organización y fuerza política de sus sindicatos. En especial, la legislación del trabajo anterior a 1967 presentaba como característica principal la de ser discriminatoria, ya que sólo la industria, el comercio y ciertas actividades agropecuarias tenían su legislación especial, y en el caso de las dos primeras, el grado de protección a los trabajadores era mucho mayor que en las actividades restantes.^{2/} Específicamente, las relaciones obrero-patronales en la rama del transporte automotor urbano se normaban por las disposiciones generales de la legislación del trabajo,

1/ Este caso y su solución fue confeccionado por los profesores Enrique Sierra y Norberto García a base de una experiencia presentada por el señor Alfredo Duque, participante del Curso Básico de 1968.

2/ Este grado de protección incluía normas relativas a salarios, horas de trabajo y estabilidad del obrero.

/por cuanto

por cuanto carecían de tratamiento especial. No se hallaba definida la jornada de trabajo y tampoco existían disposiciones relativas a salarios, horas extras, accidentes de trabajo, etc. Por otra parte, los conductores de los buses del transporte urbano no habían logrado unirse en forma efectiva en una organización fuerte y eficiente, con el agravante de que existía oferta excedente de este tipo de trabajadores calificados, lo que contribuía a impedir el crecimiento de los salarios respectivos. Además, la mencionada falta de legislación hacía que se trabajaran hasta 16 horas diarias, sin que las horas extras por sobre una jornada de 8 horas se remuneraran en forma especial y/o progresiva.^{1/}

Esta situación había sido aceptada anteriormente (6 años atrás) por los motoristas por cuanto tenían conciencia de que lo que ganaban era bastante más de lo que obtenía el personal especializado en otros ramos y que, al laborar más horas de las normales, obtenían ingresos bastante elevados, que les permitían mantener un alto nivel de vida con un esfuerzo extra que, según ellos, quedaba perfectamente retribuido con el salario obtenido. Mas, cuando el crecimiento industrial tendió a tomar cierto auge comenzaron a elevarse las tasas de salarios y demás condiciones de vida de otros obreros, permaneciendo constante las de los motoristas urbanos, quienes perdieron en esta forma la ventaja relativa que anteriormente detentaban.

En el mismo período de tiempo, los servicios de buses se fueron tornando cada vez más deficientes en cuanto a calidad y número de unidades, con lo que se suscitaban constantes reclamos del público usuario.

A mediados de 1967 ^{2/} la situación se tornó insostenible para estos trabajadores al agudizarse el alza del costo de la vida. Al haber fracasado un pedido a la patronal de aumento de salarios de un 50 por ciento,

^{1/} Además, los conductores se hallaban sujetos a que cuando ocurría un accidente de tránsito en el cual había dificultad para determinar el culpable, todos los gastos por daño caían a cuenta del "motorista" y no tenían indemnización por daños a su persona.

^{2/} Es interesante destacar que esta fecha coincidía con el desarrollo de la campaña electoral para la elección de Presidente de la República.

y un aumento de un 25 por ciento en el número de unidades en servicio para absorber el excedente de desocupados, los conductores se dirigieron a las autoridades del Ministerio de Trabajo y Previsión, planteándoles los antecedentes del caso y las condiciones de las mejoras solicitadas, y haciéndoles notar que los empresarios del transporte urbano estaban en condiciones de absorber dicho aumento dada la alta tasa de utilidades obtenida. Sin embargo, a pesar que los representantes del Ministerio de Trabajo mostraron cierta disposición hacia los obreros, sostuvieron la imposibilidad de llevar a cabo una acción positiva por la ausencia de una legislación sobre la cual apoyarse. Al no obtener soluciones favorables los motoristas deciden manifestar públicamente su descontento con mítines, paros simbólicos, huelgas y manifiestos por los periódicos y la radio, cosa que ponen en práctica inmediatamente. Comenzada esta acción, los conductores de buses se ven apoyados por la Confederación General de Trabajadores, la que contribuye decisivamente en una campaña de difusión y esclarecimiento en la situación del gremio, y compromete una actitud activa en solidaridad con las reivindicaciones de los motoristas.

El público usuario comienza a dejar sentir sus protestas puesto que la situación planteada acarrea graves problemas de movilización. Las Asociaciones de Estudiantes Universitarios hacen presente sus peticiones por mejoramiento de los servicios, a la vez que comprometen su apoyo ideológico y moral a las demandas de los conductores del transporte urbano.

Los empresarios del transporte urbano, al captar que la forma en que iban desarrollándose los hechos no era favorable a ellos, inician una vasta campaña por las radios y periódicos, explicitando su disposición a otorgar un aumento del 20 por ciento de los salarios de los conductores de buses y mejoramiento en sus condiciones de trabajo, pero ambas cosas condicionadas a que se autorice un aumento del pasaje urbano del 30 por ciento, y se apruebe una subvención estatal indirecta: disminución del impuesto a la importación de repuestos para buses, o reducción en un 50 por ciento del impuesto al combustible.

/Simultáneamente los

Simultáneamente los partidos de oposición, aprovechando la coyuntura para fines proselitistas, incorporan a su campaña (recordemos que se encontraban en vísperas de elecciones presidenciales) planteos reivindicatorios apoyando la posición de los motoristas y los reclamos del público.

Los trabajadores del transporte urbano rechazaron la propuesta patronal y decidieron la realización de una huelga. Los empresarios responden contratando conductores fuera del gremio. Cuando los buses salen a la calle se producen serias situaciones de violencia física, con un saldo de varios heridos y buses destrozados. Los empresarios reclaman protección policial y emplean toda clase de recursos para "romper" la huelga. El Gobierno declaraba a la huelga ilegal. Los conductores urbanos deciden impedir decisivamente la posibilidad de la continuación de los servicios y efectúan un "rpto masivo" de buses, con éxitos parciales según las líneas. Los empresarios deciden entonces el cierre de sus empresas.

A esta altura del proceso se hace evidente que fuerzas entre bastidores asesoraban e influían a los diversos agentes directamente comprometidos en el proceso, ya que en el fondo se intentaba utilizar y proyectar la situación planteada en beneficio de las distintas fuerzas que participaban en la campaña política eleccionaria. Cuando la situación llegó a un estado caótico, el Gobierno utilizó un recurso constitucional de emergencia e implantó la militarización de los servicios, paso que obviamente no lo beneficiaba mucho desde el punto de vista político. Simultáneamente el Poder Ejecutivo dispuso que el Ministro del Trabajo tomara la iniciativa para reabrir las negociaciones entre empresarios y motoristas.

En efecto el Ministerio de Trabajo reúne en mesa de negociaciones a ambas partes, en donde el gremio de conductores ratifica su propuesta inicial a la que incorpora el pedido de una legislación especial para los trabajadores del transporte automotor. Los representantes del Ministerio de Trabajo proponen a las partes como fórmula de solución un aumento de 60 por ciento en los salarios, la fijación de la jornada de trabajo en 8 horas (igual que en la industria) con paga especial y progresiva por las horas extras de trabajo, y el mejoramiento en los servicios, aumentando la calidad y número de buses.

/Proponen también

Proponen también reglamentar, en lo posible, que cada motorista trabaje solamente la jornada ordinaria, dando oportunidad así a que por lo menos se duplicara el empleo en el sector, tratando de paliar con ello la desocupación existente en él. Los representantes empresariales se mantienen en su propuesta inicial, con lo que las negociaciones llegan a un punto muerto.

Acuciado por el deterioro que significan las medidas de emergencia implantadas, el propio Presidente de la República decide intervenir como mediador en el conflicto.^{1/} Ejerce fuerte presión sobre el sector empresarial y al mismo tiempo le promete solicitar el otorgamiento de subvenciones y créditos especiales para el sector. Con ello logra superar el punto muerto y quedan en pie entonces los objetivos por él planteados, que son los siguientes: aumento significativo del ingreso de los trabajadores del transporte urbano, incrementando en un 60 por ciento los salarios respectivos; mejoramiento de las condiciones de trabajo,^{2/} y aumento de la ocupación; esto último unido al mejoramiento de los servicios implicaba un aumento del 20 al 25 por ciento en el número de unidades.

Como la posición del Ejecutivo fue aceptada, éste propuso de inmediato, para alcanzar el cumplimiento de estos objetivos, la firma de un convenio colectivo que concretara el aumento salarial, una modificación en la legislación laboral tendiente a normar las relaciones obrero-patronales del transporte urbano, una alteración en las leyes tributarias respectivas para lograr la disminución de las tasas de gravámenes a la importación de repuestos para buses, la aprobación de subvenciones directas a las empresas de transporte proporcional al número de buses en circulación y

-
- 1/ Para la determinación de los objetivos e instrumentos apropiados el Presidente forma una comisión con sus asesores para estudiar en especial la situación económica de las empresas e indagar sobre la situación socio-económica de los obreros y las condiciones de desempleo.
 - 2/ Específicamente esto comprendería entre otras cosas la fijación de la jornada de 8 horas, indemnización por accidentes de trabajo, organización de cooperativas de consumo y centros de descanso y diversión para los trabajadores.

/al número

al número de buses nuevos que fueran incorporando, y la apertura de una línea directa de crédito a largo plazo para las empresas de transporte urbano destinada a facilitar la adquisición de nuevos equipos.

El convenio fue firmado, y la Cámara Legislativa aprobó un proyecto de reforma a la Legislación laboral que contemplaba las modificaciones propuestas. El Ministerio de Trabajo, apenas publicadas las nuevas normas en el Diario Oficial, constituyó una Comisión de Inspectores para que vigilara el cumplimiento del convenio y de las nuevas leyes. Los aumentos salariales correspondientes se verificaron de inmediato.

El Ministerio de Hacienda objetó la disminución de los gravámenes a la importación y las subvenciones directas a las empresas de transporte, a pesar de lo cual el Ejecutivo presentó el proyecto respectivo a las Cámaras, las que se expidieron favorablemente sólo en cuanto al cambio en las leyes tributarias, rechazando las subvenciones directas.

El Banco Central, por su parte, quedó como responsable de arbitrar los medios requeridos para la implementación de la apertura de las líneas de crédito especial; sin embargo, el sistema de administración y aprobación de los créditos establecido por este organismo tropezó con serias dificultades, que en los hechos desvirtuó esta propuesta. Posteriormente se intentó canalizar los créditos vía otras instituciones financieras, pero allí también los escollos surgidos tornaron muy poco real la aplicación de este instrumento, con las consiguientes protestas de los empresarios afectados.

Consecuencia de ello fue que las mejoras introducidas en cuanto a incorporación de nuevas unidades y mantenimiento de las antiguas fueron muy poco apreciables. (Solamente alcanzó a renovarse con el régimen aprobado entre un 5 por ciento y 10 por ciento del material en uso.)^{1/}

^{1/} Las metas en cuanto aumento del número de unidades no fueron alcanzadas no sólo por las dificultades en la canalización de los créditos, como también porque posteriormente comenzó a operar el control de cambios y además se aumentaron los impuestos a la importación de vehículos automotores en general.

/El sustancial

El sustancial aumento en el empleo de motoristas y personal conexo se debió entonces más que a un aumento en el número de unidades en servicio, a la limitación de la jornada a 8 horas diarias a las que excepcionalmente se le sumaban como máximo dos horas extras con retribución extraordinaria.^{1/}

El mejoramiento en las condiciones de trabajo no se efectuó en la medida prescrita y las cooperativas de consumo y centros de diversión previstos no alcanzaron a formarse. Si se llevó adelante la modificación del anterior sistema de responsabilidad de los conductores en caso de accidente, contratando las empresas un seguro por accidente que cubría incluso la vida o daños a la persona de los pasajeros, incluido en el costo del respectivo pasaje, cuyo precio no fue aumentado. También se fijaron los montos y escalas de indemnización a los trabajadores del transporte urbano por accidentes laborales.

La disminución en los ingresos fiscales proveniente de la reforma tributaria fue amortiguada por el aumento en la ocupación e ingreso de los trabajadores que redundaron en mayores ingresos para el Instituto de Seguro Social por los mayores aportes tanto de trabajadores como de la parte patronal.

Finalmente, un efecto adicional y de cierta repercusión fue el impacto de la nueva situación en los conductores de buses de otras ciudades del interior, los que se embarcaron en acciones similares para mejorar su situación. Sin embargo, a pesar de que lograron también la normalización de la jornada de trabajo y ciertos aumentos salariales, las mejoras se vieron bastante restringidas, por la menor rentabilidad de las empresas locales y menor resonancia política lograda. Esto último no sólo se debió al hecho de tratarse de ciudades del interior, en donde dicha resonancia es bastante menor, sino también a que el proceso político eleccionario ya había terminado, y con él, la receptividad así inducida.

1/ Concretamente el primer turno quedó reservado a los motoristas en actividad, mientras el segundo turno y algunas horas extras se reservaron para los conductores hasta ese momento desocupados.

Preguntas sobre el Caso II

1. A la luz de los resultados obtenidos, ¿podría usted establecer qué entes o grupos salieron más beneficiados desde el punto de vista de la distribución del ingreso?
2. ¿Cree usted que los instrumentos aprobados son consistentes con los objetivos de aumento en el empleo de mano de obra?
3. Imagine usted otras derivaciones de este proceso que no hayan sido explicitadas en la información.

Caso: Mejoramiento de los servicios de transporte urbano en función de las condiciones laborales y de ocupación de los conductores. (Una posible solución)

Aspectos estructurales y organizacionales de la realidad estudiada que informan el proceso	Agentes que intervienen en el proceso	Definición de la problemática	Problemas planteados por los agentes	Transmisión de la problemática	Controversia y negociación en la formulación de objetivos	Contraversia y negociación en la aplicación de instrumentos	Ejecución de los instrumentos	Efectos y resultados
Deficientes condiciones (en cuanto a la calidad del servicio y número de unidades) de los servicios de transporte urbano, explotados en condiciones de empresa privadas con una situación deficiente en gran parte de las líneas. Legislación laboral discriminatoria frente a las actividades industriales y comerciales, las normas relativas a la protección del obrero, salarios, horas extras de trabajo y estabilidad del empleo, estaban perfectamente definidas, la actividad de servicios se caracterizaba por ser, concretamente los servicios de transporte urbano, carecían de una legislación especial y, por tanto, las relaciones observables se normalizan por disposiciones generales de la legislación del trabajo. Consecuencia de esto era que los conductores trabajaban hasta 16 horas diarias, sin que las horas adicionales a una jornada de 8 horas se remuneraran de forma especial. Falta de la posición relativa de los ingresos percibidos por los motoristas a causa del aumento de salarios en algunas ramas y de los precios de los bienes de consumo que trajeron consigo el crecimiento industrial. Excesivo crecimiento en la oferta de sanduches	1. Conductores de buses urbanos	a) Salarios relacionados a las oportunidades de empleo. b) Falta de protección de los riesgos laborales en los accidentes (responsabilidad por daños personales, indemnización por daños materiales, etc.), además falta de dispositivos, acuerdos, etc. de la jornada de trabajo y del pago de remuneraciones por horas extraordinarias. c) Mientras otros sectores mejoraron las condiciones de trabajo y aumentaron los salarios, ellos se encontraban en la misma situación de seis años atrás. d) El nivel de explotación a que eran sometidos redundaba en grandes pérdidas para los empresarios, por lo que se estaban en condiciones de aumentar su inversión en vehículos y aumentar el número de unidades en servicio, absorbiendo de este modo la desocupación y mejorando la prestación de los servicios.	a) Aumento del 50% en sus salarios, manteniendo la jornada acostumbrada. b) Aumento de un 25% en el número de buses en servicio.	Planteo del problema a las Autoridades del Trabajo. No se encontraba a favor, primer intento de negociar en el sindicato a través de representantes a la opinión pública por la prensa y radiales, y después, a través de mítines, paros parciales y huelgas generales del gremio.	No aceptada la propuesta inicial, ellos, a su vez, rechazaron la contrapropuesta patronal, manteniendo como preposición del gremio el aumento del 50% de los salarios, y la elevación del número de unidades en circulación. Posteriormente aceptaron la propuesta efectuada por el Ministerio del Trabajo (ver propuesta de ese agente).	Lograr que el Gobierno apoye la firma de un convenio de trabajo en que se concretara el predecido aumento de salarios. Obtener una Ley reglamentaria de los servicios públicos dirigidas a aumentar el número de buses en circulación.	Ejecución de los instrumentos	Directos Mejoras por apreciables en el servicio de transporte urbano (5 a 10%) Aumento sustancial del empleo de motoristas debido, principalmente, a la limitación de la jornada de trabajo (8 horas) Mejoramiento de las condiciones de vida de los conductores de buses por el aumento en el empleo en los salarios y en las condiciones de trabajo. Disminución de los ingresos tributarios del Gobierno correspondidos por aumento en los ingresos al Instituto de Seguro Social. Indirectos Surrieron demandas de parte de los motoristas de buses en otras ciudades y de los transportistas para que se les incorporara a la legislación aprobada para los obreros de la capital.
Representantes del Ministerio del Trabajo	2. Empleados de buses	a) Mantenían constantes los cortes por remuneraciones en sus dos grandes rubros: salarios y seguridad social. b) No pagaban horas extras. c) La falta de legislación laboral disminuía su responsabilidad y hacía que la carga en fuerza menor. d) Reconocían el riesgo de los salarios de los motoristas, y la deficiencia de los servicios, pero pagaban que las mujeres perdieran un rápido enriquecimiento. e) Sin embargo, no tenían inconveniente en aceptar los salarios, pero no aceptaban afectar tal cosa cuando en su opinión las condiciones de explotación ya eran deficitarias.	a) Bajo precio del panje. b) La falta de financiamiento. c) Excesivos derechos sobre importación de vehículos. d) Altos tributos pagados, especialmente al impuesto sobre combustible.	Por radios y periódicos dieron a conocer que ellos tendrían un aumento de explotación a aumentar sus salarios y condiciones de trabajo, pero en forma condicionada.	Rechazaba la preposición inicial de los motoristas, ofreciendo a su vez un 20% de aumento en los salarios, mejoramiento en las condiciones de trabajo, condicionado a que el Gobierno autorizara un aumento de un 20% en el panje, y que disminuyeran los impuestos a la importación de sus equipos o en el impuesto al combustible. Posteriormente, presionados por el Ejecutivo aceptaron la propuesta del mismo.	Alta salarial directa, (20%) Revisión de las disposiciones que normaban los precios fijados por el Estado. Revisión legal de los derechos de la importación y del impuesto al combustible.	Ejecución de los instrumentos aprobados	Ejecución de los instrumentos aprobados
Necesidad de reformar la legislación laboral vigente	3. Representantes del Ministerio del Trabajo	a) Los agentes que trabajan en el ministerio se hallaban predisponidos a intentar una reforma de la legislación laboral. b) Si bien consideraban justos los reclamos del sector obrero estimaron que era un poco aventurado actuar (dado el clima político insular), sin contar previamente con informes sobre la situación económica de las empresas, y sobre todo, sin contar con una legislación en que apoyarse.	Necesidad de reformar la legislación laboral vigente.	A través de informes al Ejecutivo hicieron énfasis en la necesidad de reformar la legislación laboral, dando como ejemplo la situación de los motoristas urbanos.	A instancias del Poder Ejecutivo propusieron a las partes en conflicto un aumento de los salarios en un 50% - fijación en 8 horas de la jornada de trabajo - salarios extras para las horas extraordinarias - mejoramiento en los servicios, aumentando el número de buses para la capital. Aumentar los turnos de trabajo de modo que los motoristas, excedidos de jornada, pudieran trabajar libre para aplicar a los desocupados al tiempo que trabajaban en forma extraordinaria. Mejoramiento de las condiciones de trabajo, (ocp, consumo, centros de descanso, etc.).	Fueron aprobados los objetivos propuestos por este agente. 1) Convenio colectivo que concretó el aumento salarial propuesto y los aumentos en las condiciones de trabajo. 2) Reforma de la legislación laboral que concretó fijación de jornadas, horas extras, accidentes del trabajo, indemnizaciones por despido, etc. 3) Modificación de la legislación tributaria, tendiente a disminuir los gravámenes a la importación de vehículos y repuestos para buses. 4) Subvenciones directas a las empresas. 5) Apertura de una línea de créditos a largo plazo para renovación del equipo de las empresas de transporte.	Fueron aprobados los instrumentos 1), 2), 3) y 5). La Cámara Legislativa rechazó el punto 4).	Ejecución de los instrumentos aprobados 1) Se aplicó de inmediato. El Ministerio formó una Comisión de inspectores destinados a verificar su cumplimiento. 2) Se aplicó en lo referente a bonarios e indemnizaciones por accidentes. El resto fue prácticamente dejado de lado. 3) Fue de fácil aplicación a pesar de las objeciones del Ministerio de Hacienda. 5) Tropes con muchas dificultades, en cuanto administración y aprobación de los créditos. Posteriormente se intentó una reorganización del sistema, pero también fracasó en su operatividad real.
Necesidad de mejorar el sistema de transportes	4. Público Usuario	a) Serios inconvenientes derivados de las deficiencias del transporte urbano, agravados con los paros y huelgas de los motoristas. b) Consideraba que el gobierno era responsable al permitir que las empresas funcionaran en esas condiciones.	Necesidad de mejorar el sistema de transportes.	Reclamos individuales y protestas escritas a diarios y periódicos.				
Promover la solidaridad con los conductores suya su propuesta	5. Confederación General del Trabajo	a) Conocía la falta de organización sindical del gremio, y consideraba necesario lograr tal cosa para posteriormente incorporarlo en forma activa en sus cuadros. b) Necesidad de solidarizarse con el gremio automotor, tanto por las reivindicaciones planteadas, como por no dejar ocupar la coyuntura de un movimiento que tenía lugar paralelamente al proceso político electoral.	a) Promover la solidaridad con los conductores suya su propuesta.	Parte de su aparato de difusión y propaganda fue puesto al servicio de la promoción de las reivindicaciones del gremio automotor.				
Consentir la intemperancia y acomodación para "resolver" el problema	6. Partidos políticos de oposición	a) Oportunidad para criticar al gobierno y captar simpatía electoral entre el sector de los trabajadores.	a) Consentir la intemperancia y acomodación para "resolver" el problema.	Todo el aparato de propaganda vinculado a su quincena Política.				
Solidarizarse ideológicamente y solicitar su apoyo para apoyar a los motoristas	7. Asociaciones estudiantiles universitarias	a) Lo mismo que al agente "Público Usuario".	a) Solidarizarse ideológicamente y solicitar su apoyo para apoyar a los motoristas.					
Necesidad de supervisar rápidamente	8. Presidente de la República	a) Desconocía la situación específica del transporte automotor. Reaccionó después que el proceso estaba en marcha, como resultado de un llamado de preocupación por la proyección del proceso en el plano político que la situación planteada en el momento. b) Considera que la situación afecta gravemente sus intereses políticos.	Necesidad de supervisar rápidamente.	A través de medios informativos presiona al sector empresarial y solicita su presencia al Ministerio del Trabajo.	Son los mismos propuestos por el Ministerio del Trabajo.	Son los hechos explicados por los representantes del Ministerio del Trabajo.		
Objeto las subvenciones directas y las disminuciones de los gravámenes a la importación	9. Ministerio de Hacienda y Economía					Objeto las subvenciones directas y las disminuciones de los gravámenes a la importación.		
Quedó como responsable de la apertura de la nueva línea de créditos, pero, en los hechos no funciona	10. Banco Central						Quedó como responsable de la apertura de la nueva línea de créditos, pero, en los hechos no funciona.	

1/ En el sentido estricto los aspectos más generales que dicen al marco estructural, por considerar que no son fundamentales para comprender la solución de este microproceso. Se han tenido en cuenta las advertencias planteadas en la primera página.
2/ Este fue logrado por el apoyo de la C.O.T.
3/ Sin embargo el mejoramiento en las condiciones de trabajo no alcanzó ni con mucho a lo existente en la propuesta aprobada.

Caso II

CONSTRUCCION DE VIVIENDAS 1/

El país, en los últimos años, ha experimentado una tendencia de concentración de la población en torno a sus principales ciudades y, en especial, de su capital. Este movimiento migratorio interno no fue acompañado de un proceso paralelo de absorción de mano de obra en actividades urbanas. Es cierto que en períodos anteriores el país había experimentado un rápido crecimiento industrial que creó amplias oportunidades de trabajo y engendró expectativas en las poblaciones rurales. Posteriormente, el estancamiento del proceso de industrialización sustitutiva, debido a que no se superaron diversos obstáculos estructurales, significó, a la vez que una paralización en el proceso de diversificación que el país se había propuesto, la aparición de una tendencia secular de crecimiento de la desocupación y subocupación estructural. La rápida multiplicación de poblaciones marginales urbanas con sus ya clásicas características (hacinamiento, promiscuidad, insalubridad, etc.), no se hizo esperar por mucho tiempo.

Por otra parte, en el período precedente de industrialización sustitutiva, los mecanismos de financiamiento del sector público y de las empresas, conjuntamente con los problemas de comercio exterior, habían engendrado un fuerte proceso inflacionario. Cuando el proceso inflacionario llegó a proporciones alarmantes, el temor de sus consecuencias inspiró la aplicación de un esquema de estabilización, con las tradicionales medidas contencionistas de los mecanismos de propagación: congelación salarial, disminución de las dotaciones presupuestarias, rígidos controles sobre la oferta monetaria, devaluación, etc. El rigor con que fue aplicado el esquema, condujo a que se generalizasen recesiones sectoriales. Uno de los sectores más afectados fue el de la construcción civil, que en la etapa de expansión había crecido a tasas excepcionalmente altas. Se debe registrar que, a pesar de las recesiones sectoriales en su conjunto, los precios se siguieron alzando, por supuesto que a una tasa atenuada (10 por ciento acumulativo anual).

1/ Este caso fue confeccionado por los profesores Carlos Lessa, Enrique Sierra y Flavio Machicado, a base de una experiencia presentada por el señor Alfredo Becker, participante del Curso Básico de 1965.

En esa oportunidad, debido a la realización de un censo de viviendas, se constató que una proporción numerosa de la población urbana, a consecuencia de que estaba desocupada, residía en muy malas condiciones habitacionales. A ese grupo se adicionaba otro más reducido, que disponiendo de ingresos relativamente altos y garantizados, dada la existencia de un adecuado sistema de financiamiento para la adquisición de vivienda, estaba igualmente mal atendido y, en cierto sentido, despilfarraba parte de sus ingresos en la adquisición de bienes de consumo duradero relativamente conspicuos (para los cuales existía un difundido sistema de ventas a crédito de mediano plazo). También se constató la presencia de un fuerte "efecto de demostración" con respecto al "standard habitacional", en particular en los grupos de elevados ingresos. Por lo demás, la rápida urbanización y la inelasticidad de la oferta habitacional, condujo a que los alquileres se elevaran a tasas superiores a la del costo de vida. Paralelamente a esos fenómenos se observó una tendencia de sobrevaluación de la tierra urbana edificable, debido a los factores ya señalados y al hecho de que los capitales, debido a las reducidas oportunidades de aplicación rentable en actividades productivas (a consecuencia del estancamiento económico) se orientó hacia actividades especulativas en bienes raíces.

En esa oportunidad, el déficit urbano de viviendas, según un "standard" previamente definido, fue estimado en alrededor de 400 mil unidades, proyectándose una tendencia de expansión del orden del 8 por ciento acumulativo anual. Al estudiar la estructura de la industria de construcción civil, se constató la presencia simultánea de numerosas pequeñas empresas casi descapitalizadas que coexistían, con un reducido número de grandes consorcios que en su conjunto estaban trabajando con un amplio margen de capacidad ociosa. El sector, en su conjunto, se encontraba poco tecnificado. Sin embargo, algunas empresas estaban empezando a usar técnicas de prefabricación liviana.

Las empresas constructoras, en particular los grandes consorcios, se enfrentaban con el hecho de que su actividad estaba deprimida y que no les era atractivo trasladar sus capitales hacia otras actividades. Las empresas productoras de insumos para la industria de la construcción civil se sentían afectadas, debido a que la demanda de sus producciones se redujo. Los

/obreros especializados

obreros especializados del sector se encontraban en una posición crítica debido a la gran desocupación y correspondiente depresión salarial. En términos generales, una gran proporción de la población sufría las consecuencias de las malas condiciones habitacionales en que vivía. Para un grupo la preocupación se centraba especialmente alrededor de los alquileres, los cuales eran juzgados como muy elevados. Para otros, se centraba en torno a los altos precios de la tierra urbana, a la oferta habitacional inelástica, etc.

Los distintos partidos políticos aprehendieron la realidad bajo variados ángulos. Para unos, los de orientación "populista", el problema consistía en el déficit de viviendas populares. Para otros, residía en el régimen de tenencia de la tierra urbana y en los bajos ingresos de una mayoría de los habitantes. Finalmente, para los últimos, residía en el comportamiento inadecuado e irresponsable de los pobladores marginales.

Las asociaciones de ahorro y préstamo captaban el problema de la vivienda como una consecuencia de la reducida propensión a ahorrar de los grupos de ingreso medio y de su renuencia a afiliarse en sus asociaciones.

Ciertas entidades supranacionales se preocupaban con el problema de las malas condiciones habitacionales, porque creían ver en ellas la posibilidad de tensiones sociales en ascenso. El déficit habitacional y los altos costos unitarios de la producción habitacional, constituían la preocupación principal de las entidades públicas del sector vivienda, mientras algunos técnicos subrayaban la fuerte desocupación estructural urbana como el factor principal generador de la carencia habitacional.

Finalmente, aunque sin una conexión directa con el problema de la vivienda, el gobierno tendía a identificar, en el estancamiento económico y presencia de fuertes "pozos" de depresión, el principal problema orientador de su política económica global.

Por lo general, existía una conciencia nacional del problema de la vivienda y los órganos de prensa insistían casi diariamente en el tema.

En virtud de esa conciencia y debido a su amplia difusión, los diferentes grupos plantearon sus proposiciones señalando los instrumentos que cada cual estimaba más adecuado.

/Ciertos entes

Ciertos entes solicitaron un mayor fomento para la construcción de viviendas, a través de la ampliación del gasto público, otorgamiento de créditos preferenciales, de la exención tributaria sobre utilidades, y, finalmente, mediante la implantación de nuevas normas para el crédito hipotecario y reformas en el sistema de ahorro y préstamo. Otros creyeron que la solución a sus problemas sería dada si el gobierno incentivara la construcción de viviendas.

A nivel de los grupos familiares y organizaciones sociales comunales, no bastaba que se construyeran viviendas, era necesario, además, que los alquileres fueran contenidos. Proponían que el Estado construyera viviendas y otorgara exención tributaria sobre la compraventa de casas, reformara el sistema de ahorro y préstamo, normalizara el crédito hipotecario y la fijación de alquileres (esto último implicaba una legislación de control de alquileres), así como que se preocupara de dictar disposiciones que evitaran la especulación inmobiliaria. Los partidos políticos manifestaron su forma de encarar el problema de diversas maneras. Para unos era necesario eliminar rápidamente el déficit habitacional, para lo cual el Estado debería destinar una parte de sus ingresos y otorgar subsidios especiales para aquellos pobladores de bajo ingreso. Otros partidos propugnaron la eliminación del déficit incrementando la tasa de salarios y haciendo que el Estado produjera viviendas para alquiler modesto. Además, solicitaban reformar el régimen de tenencia urbana y la utilización de ésta. Por último, otra agrupación política llamó la atención en el sentido de "contener" el déficit habitacional, para lo cual se sugirió una elevación de los impuestos directos que gravan los bienes cuyo consumo es poco prioritario para los grupos de bajos ingresos. A esa medida proponían que el Estado impusiera normas para controlar la migración rural hacia los centros urbanos, así como para controlar el crecimiento demográfico.

Las asociaciones de ahorro y préstamo sostenían que era realista la eliminación del déficit habitacional de grupos de ingresos medios, siempre que el gobierno procurara créditos, subsidiara sus operaciones y produjera un excedente en esos grupos a través de una elevación del

/impuesto indirecto

impuesto indirecto sobre los bienes de consumo duradero y restringiera el sistema crediticio de la venta de éstos. Solicitaban para sí un nuevo estatuto que les permitiera operar mejor, que significara en lo medular, exención fiscal sobre los intereses de los depósitos, cláusula de reajuste de los créditos y débitos de los afiliados, creación de una serie de estímulos y ventajas para sus afiliados, etc. A nivel continental se manifestó como preocupación dominante y norte que cumplir, la necesidad de disminuir el déficit habitacional de los grupos de bajos ingresos. Se sugirió que el Estado realizara un gran esfuerzo a través de sus propios medios, otorgando mayores créditos y abaratando el costo de las viviendas, liberando aranceles para la importación de equipos e insumos para la construcción. Además se sugirió que el Estado creara un clima apropiado, al estudiar una reforma del sistema de ahorro y préstamo, así como de las normas que permitieran implantar un sistema de "autoconstrucción".

Los organismos públicos del sector balancearon el concepto de déficit con el costo de la vivienda, de donde propusieron, además de incrementar el gasto, el otorgamiento de créditos estatales a la industria de la construcción y subsidio a la vivienda popular. Requiriendo, además, reformar el sistema de ahorro y préstamo para poder financiar la adquisición de vivienda a largo plazo, implantar normas para favorecer la autoconstrucción, para reducir los costos de vivienda, así como también reformar los reglamentos municipales que conceden licencia para la construcción y loteamiento.

Por último, ciertas agrupaciones técnicas proponían la disminución de la desocupación y subocupación urbana, mediante el incremento del gasto público en viviendas y obras de urbanización. Propugnaron: reformar el sistema de ahorro y préstamo y la necesidad de establecer normas que frenen la adopción de funciones de producción con gran intensificación de capital.

En líneas generales, hubo un acuerdo en concretar como solución inicial al problema, la construcción de un mínimo de 20 000 viviendas anuales, de las cuales un 75 por ciento debían ser populares, con un financiamiento que reposaría en créditos externos y recursos del sector privado, con apoyo estatal.

/Se acordó

Se acordó que la vivienda popular destinada a familias con un ingreso anual que llegara a US\$ 1 000 anuales, tendría una superficie máxima construida de 70 m²; además, se acordó que en la medida de las posibilidades, la meta propuesta podría alcanzar otros límites superiores. El resto de las viviendas que se destinarían para arrendatarios de ingresos medios (de US\$ 1 000 a 4 000 anual), deberían cubrir 120 m² de construcción como máximo.

La determinación se acomodó entre las diversas proposiciones lanzadas y, en particular, entre aquellos entes cuya gravitación era relevante.

Así, el gobierno se propuso alcanzar una meta que, aunque visiblemente no era la mejor, la magnitud propuesta en relación con el ritmo de construcción constituiría un impacto importante y no comprometería seriamente otros objetivos que el gobierno se había propuesto alcanzar. Por otra parte, la magnitud que representa la vivienda popular reclutó muchos adherentes, en particular de un amplio sector de la población y de algunos partidos políticos, así como de las entidades supranacionales, que del hecho de tener que aportar parte del financiamiento, pesaban seriamente en la toma de decisiones. En efecto, ellos otorgarían parte del financiamiento a largo plazo y a bajo interés, aliviando de esta manera la difícil situación externa que afrontaba el gobierno. (Significaba un 40 por ciento del financiamiento inicial, que daría la base para operar el programa.)

La no explicación del tipo de tecnología a ser utilizada, evidenció que algún ente tuvo mayor poder para impedir que las agencias del Estado impusieran su criterio de "normalización de costos" y "padronización de materiales". Criterio codiciado por los grandes consorcios. También lograron impedir que se liberara la importación de insumos que perseguía igual finalidad. Ambas conquistas fueron acogidas favorablemente por los pequeños constructores y productores de insumos.

Por supuesto que, por otro lado, también fueron contentados los consorcios y agentes públicos del sector vivienda. Se otorgó la libre importación de equipos que era resistida por los sostenedores de la "maximización de empleo".

/Las asociaciones

Las asociaciones de ahorro tuvieron en sus proposiciones una amplia acogida, aunque no lograron vencer a los empresarios que basan su actividad en la venta de bienes de consumo duradero y conspicuos, ya que no se elevó la tasa impositiva que recae sobre estos bienes. A su vez, los importadores lograron impedir que se implantaran restricciones al sistema de créditos a mediano plazo, que se efectuaba en la compraventa de estos bienes conspicuos.

Por último, tanto las empresas de construcción, algunos partidos políticos como la influencia externa, impidieron que se ventilara el asunto de los alquileres, puesto que su congelación o su control desestimularía la inversión en bienes raíces con fines de venta.

Una vez que se logró configurar el objetivo, el ente de referencia, en virtud de las condicionantes que éste tenía, lo formalizó y lo implementó.

Se previó en el presupuesto fiscal la dotación de una partida que llegaría a un 5 por ciento del mismo, con el objeto de que el Estado, por una parte, produzca 2 000 viviendas, y, por otra, capacite financieramente al sistema de ahorro y préstamo con una duración que llegaría a 20 millones de dólares; y, finalmente, mediante la habilitación de una cuenta especial en el Banco Central por un monto de 500 mil dólares, se cuente con préstamos a largo plazo y muy bajo interés, destinados a las cooperativas de autoconstrucción para financiar los insumos necesarios para alcanzar la meta de 1 000 viviendas. Además de la donación aludida, se contaba con un crédito externo de apoyo, por un monto de 16 millones de dólares. El total de este financiamiento serviría como capital de operación inicial, al que se le añadirían los propios depósitos de los afiliados.

Se acordó otorgar facilidades de redescuento para los créditos que tuvieran origen en la compra de vivienda (descuento de letras de las empresas que otorgan crédito a los usuarios que adquieren viviendas populares, a objeto de crear incentivos para la construcción de éstas).

Se previó la apertura de una línea de crédito especial en el Banco Central para las asociaciones de ahorro y préstamo.

/Se dispuso

Se dispuso de liberación arancelaria sobre la importación de equipos para la industria de la construcción.

A través del conducto legislativo se solicitó la aprobación de un proyecto de reforma de las normas del sistema de ahorro y préstamo, que en lo principal dispusiera: la exención fiscal para los intereses de los depósitos, una cláusula de reajuste de los créditos y débitos de los afiliados, un mayor control por las autoridades monetarias de las operaciones del sistema, etc.

Por otra parte, se acordó solicitar al legislativo la aprobación de un decreto ley por el cual las utilidades de las empresas de construcción civil estarían exentas de pagar impuestos.

Otras disposiciones que requerían la sanción del legislativo estuvieron relacionadas con la creación de nuevas normas para el otorgamiento de créditos hipotecarios y garantía paralela del gobierno para algunas de estas operaciones y normas para implantar la autoconstrucción. Una vez lograda la implementación del objetivo el ente de referencia administró las operaciones instrumentales. En general, lo previsto fue efectivamente realizado, aunque en algunos casos sufrió algunas inflexiones. Así, dado que los grupos de ingresos bajos no demandaron en la magnitud prevista, en virtud de su reducida capacidad de compra, las ventajas previstas para el tipo de vivienda popular se generalizaron para todo tipo de viviendas.

Al reestructurarse el sistema de ahorro y préstamo, no se aprobó la cláusula de reajuste de deudas para los débitos anteriores a la promulgación de la ley en virtud de la presión que hicieron los antiguos beneficiarios del sistema.

La dotación presupuestaria fue aprobada, pero se eliminó la partida con la cual el Estado tenía que construir 2 000 viviendas.

En los hechos, la liberación arancelaria de equipos se generalizó para todas las empresas del sector, incluyéndose las empresas productoras de insumos. Por último, después del tercer año de aplicación de las operaciones instrumentales, debido a presiones de los nuevos afiliados del sistema de ahorro y préstamo, se tuvo que eliminar la cláusula de reajuste automático de las deudas.

/La aplicación

La aplicación de las operaciones instrumentales trajo como consecuencia inmediata los siguientes resultados:

Construcción de Viviendas

(en miles)

Año	Total	Viviendas para ingresos altos y medios	Viviendas populares	Viviendas populares "autoconstrucción"
1	9	3	5.0	1
2	19	8	9.8	1.2
3	32	18	12.5	1.5
4	17	9	6.7	1.3
5	21	11.4	8.8	0.8

Ciertas empresas constructoras tendieron a capitalizar sus funciones de producción. En general, la actividad total del sector absorbió toda la mano de obra especializada en construcción que estaba desocupada.

Otras empresas del sector ampliaron sus instalaciones y modernizaron sus funciones de producción.

Una apreciable proporción de la población de ingresos medios se afilió al sistema de ahorro y préstamo, demandando inclusive préstamos superiores a la capacidad de financiamiento del sistema. Por su parte, el sistema de ahorro y préstamo expandió sus operaciones hasta el tercer año, a partir del cual empezó a presionar por un financiamiento que cubriera sus déficit y apoyara sus operaciones.

El impacto que causó la política operativa no sólo se quedó en el nivel expuesto; se expandió hacia otros entes del sistema.

La población, en general, toma conciencia del problema habitacional, el mismo que se arraiga en particular en los pobladores marginales. Se intensifica, en consecuencia, la presión por un mayor y más ventajoso programa habitacional.

/El último

El último grupo mencionado fue más allá de la inquietud colectiva, se organizó e intensificó su presión hacia el fortalecimiento de los programas de autoconstrucción.

Los grupos de mayor ingreso relativo no se contentaron con tener sólo viviendas, sino que exigieron cierto "tipo" de vivienda. Presionaron para que se eliminase la cláusula de reajuste de sus débitos, lográndolo después de tres años de insistencia. El excedente que ganaron al pagar una cuota de amortización e interés por la vivienda, algo más reducida que el alquiler y el propio hecho de estar pagando su casa, amplió la propensión a consumir bienes duraderos y conspicuos (la cuota, en muchos casos, era inferior al alquiler).

Una repercusión interesante que provocó la política operativa fue la reacción que tuvieron los campesinos aledaños a los centros urbanos y los propietarios de alto ingreso aledaños a las nuevas poblaciones o que quedaron dentro de su zona de influencia. Los primeros intensificaron su migración hacia la periferia urbana, en particular en torno a los barrios populares, creando nuevas poblaciones marginales. Los segundos también se trasladan hacia la periferia, pero en el sentido contrario; se van allí donde no hay población, creando nuevos barrios residenciales conspicuos.

Estos mismos, desde otro punto de vista, al crearse condiciones favorables en el sector construcción, orientaron sus capitales hacia la industria de la construcción y de producción de insumos, presionando a su vez para que las ventajas sean extensivas a todo tipo de construcción, sean oficinas, negocios, etc.

En algunos casos las viviendas de tipo popular construidas por las empresas de construcción, fueron adquiridas por entes de mayor ingreso, quienes usaron como oficinas o las convirtieron en unidades residenciales de nivel superior al unir dos o más viviendas de tipo popular, que expresamente fueron construidas una junto a la otra.

Los precios de los terrenos urbanizables se elevaron y se verificó una rápida conversión de aquellas parcelas muy próximas a la ciudad, en pequeños lotes para construir viviendas.

/Las personas

Las personas que en un momento dado estaban dispuestas a adquirir una vivienda empezaron a mostrar poco interés por las viviendas antiguas, debido a que no contaban con las facilidades que tenían las del nuevo sistema, hecho que a la corta hace que se desvaloricen.

Las operaciones instrumentales impactaron a muchos entes dentro del sistema; sin embargo, solamente haremos mención de los principales.

La reforma del sistema de ahorro y préstamo, la exención tributaria sobre la compra y venta de viviendas, así como la adopción de nuevas normas de crédito hipotecario ampliaron la demanda efectiva de vivienda, capacitando con ello el ejercicio de la función empresarial del sector constructor. Además, ésta se amplió debido a que se facilitaron fondos para sus operaciones, al otorgar facilidades de redescuento, al ampliarles la rentabilidad de sus capitales, al conceder una exención tributaria sobre las utilidades, y finalmente, al disminuirles el costo de sus inversiones fijas, al liberar aranceles sobre la importación de equipos.

Sus intereses fueron también modificados al contar con la garantía de que las ventajas otorgadas se mantendrían por un período largo.

Otro factor se afectó al tener en cuenta la declaración de parte del Estado que sostendría una creciente demanda efectiva de vivienda.

Por supuesto, objetivamente las empresas productoras de insumos también fueron capacitadas para el ejercicio de sus funciones; sin embargo, en este caso, fuera de las operaciones ya citadas anteriormente, la implantación de un programa de "autoconstrucción" ayudó a capacitarlas aún más. Sus expectativas e intereses fueron modificados por las mismas razones que modificaron a las empresas de construcción.

Los pobladores marginales fueron capacitados en su función consumidora al facilitarles la adquisición de viviendas e informarles sobre algunas técnicas. Para el caso de los pobladores de ingresos medios que eran arrendatarios, tuvo valor la creación de acceso al financiamiento a largo plazo, debido a la reforma del sistema de ahorro y préstamo, a las nuevas normas de crédito hipotecario y a la exención tributaria sobre la compra y venta de viviendas.

/También se

También se cambiaron sus intereses al establecerles un sistema que, potencialmente les abría acceso a tener una vivienda propia.

Las asociaciones de ahorro y préstamo fueron también capacitadas para el ejercicio de sus funciones. Se les facilitó fondos para sus operaciones, se amplió la "propensión" a afiliarse en el sistema y se les garantizó sus operaciones. Todo ello debido a la dotación de que fueron objeto a la apertura de una línea de crédito especial en el Banco Central, a la exención fiscal para los intereses de los depósitos, a las cláusulas de reajuste de los depósitos y de sus créditos, así como debido al establecimiento de las nuevas normas para los créditos hipotecarios y de la garantía paralela del gobierno para este tipo de operaciones.

Los afiliados del sistema de ahorro y préstamo fueron capacitados para el ejercicio de sus funciones al ser ampliados los fondos a disposición del sistema. Sus intereses también fueron afectados al tornarse más ventajoso el depósito de sus ahorros en el sistema (exenciones fiscales sobre los intereses de los depósitos, cláusula de reajuste de los depósitos y mayor control por las autoridades monetarias de las operaciones del sistema).

A su vez, le crearon mayor confianza al hacer entrever que habrían condiciones para una atención más expedita.

Una vez transcurridos los primeros años de la ejecución del plan de construcción de viviendas, se empiezan a percibir algunos fenómenos relevantes.

Aparecieron fuertes puntos de estrangulamiento en la infraestructura y servicios urbanos. La deuda externa se incrementó, así como también el déficit fiscal, debido a la disminución relativa de los ingresos tributarios y a la creciente presión de la vivienda que incidió en el presupuesto.

Los grandes consorcios en el sector se ampliaron sustantivamente, a su vez se percibió una eliminación de las pequeñas firmas constructoras.

Se percibió una mayor rigidez en la asignación de recursos y una persistencia del estancamiento económico.

Finalmente, entre otros muchos fenómenos se evidenció que la distribución del ingreso se había cambiado en algo.

/Preguntas sobre

Preguntas sobre el Caso III

1. En función de la información acerca del marco estructural y de las condiciones coyunturales ¿cree usted que la problemática del financiamiento constituye objetivamente el problema principal planteado en el caso? Fundamente su respuesta.
2. Analice usted la actuación de los pequeños propietarios en las distintas etapas del proceso. ¿Cómo explica usted su comportamiento en función de las conclusiones a que haya llegado en la respuesta a la pregunta anterior?
3. ¿Cree usted que conforme a los objetivos aprobados no hubo daños para los intereses de los distintos entes intervinientes en el proceso?

Caso III.

RESTRUCTURACION DEL CREDITO AGRICOLA ^{1/}

Los rasgos más relevantes del marco estructural del país hipotético que se describe se pueden sintetizar brevemente en las siguientes líneas. En primer término el país tenía una producción de bienes de uso final muy poco diversificado, en especial aquéllos de tipo industrial. Cada región económica se desarrollaba en un compartimiento estanco y la economía sufría de un fuerte estrangulamiento externo.

La economía estaba centrada, en particular, hacia la actividad primaria-exportadora no agrícola, con lo que el desarrollo de los demás sectores habían sido dejados prácticamente de lado, en particular, el del sector agropecuario y, en cierto sentido, el del sector industrial. Ello condujo a la larga a que los bienes agrícolas tuvieran una elevada participación en la composición de las importaciones.

Para desarrollar la economía primaria-exportadora, el Estado en un comienzo montó toda la infraestructura necesaria a través del endeudamiento externo. Este más tarde se fue agrandando debido a los requerimientos que empezaron a demandar el sector industrial y la población urbana. Posteriormente, debido a las exigencias de una mayor integración sectorial y mejor distribución en el desarrollo regional, la deuda externa adquirió límites extremadamente altos.

El incremento de la deuda externa fue en realidad una salida natural debido a que el país contó con un ingreso promedio bajo o con una distribución fuertemente regresiva. Inclusive, es importante considerar que el polo de mayor concentración del ingreso, en términos relativos a otras sociedades, no podría ser una fuente importante de excedente debido a su bajo nivel y al hecho de que ya estaba comprometido con las incipientes actividades productivas y comerciales del resto del sistema. Casi la

^{1/} Este caso ha sido preparado por el señor Flavio Machicado, profesor ayudante de la cátedra de Política Económica de los Cursos Básicos de 1966 y 1967.

mayor parte del excedente generado en el sistema, una vez eliminada la parte que sale al exterior, básicamente es apropiada por los grupos urbanos.

La estructura del empleo es predominantemente agrícola, de donde la población propiamente urbana es una proporción muy reducida dentro del total.

La economía del país con las características indicadas, muestra a simple vista que existen condiciones para que el proceso inflacionario sea una característica inherente a su evolución. En efecto, existía un persistente proceso inflacionario del orden del 20 por ciento acumulativo anual.

Las características del sector agropecuario más relevantes se sintetizan de la siguiente manera. De partida, se puede apreciar que existe un reducido número de grandes propietarios que detentan una apreciable proporción de la tierra cultivable y que coexisten con un gran número de pequeños y medianos propietarios agrícolas. Existen dos zonas ecológicas, en una de las cuales está asentada la mayor parte de la población rural. En cambio en la otra es posible expandir la frontera agrícola, potencialmente es muy fértil y no hay mayor densidad demográfica.

En la zona con mayor densidad poblacional, ésta sólo tiene significación en términos de la tierra cultivable, ya que en relación con el total de la superficie existente en ella la densidad por kilómetro cuadrado es baja. Ello configura una característica muy importante. Así, se puede observar que existe una amplia dispersión espacial entre las unidades de explotación agrícola, que al no contar con una red adecuada de transporte entre las zonas de producción y hacia los centros urbanos, el intercambio de productos es bastante restringido. La inmensa mayoría de la población del agro vive al nivel de subsistencia y el gran propietario que básicamente vive en el área urbana, es ausentista. No hay una cohesión muy sólida entre los pequeños y medianos productores, aunque existen varias asociaciones débiles.

El sistema de comercialización está en manos de un reducido número de mayoristas asentados en el área urbana que, al tener acceso al sistema bancario comercial, organizaron un sistema especulativo que en su base

/cuenta con

cuenta con un apreciable grupo de rescatadores. Estos operan a nivel de las explotaciones agrícolas y cobran altos intereses por los préstamos que otorgan. En la práctica el financiamiento de la pequeña y mediana explotación es monopolizado por el sistema de comercialización.

La red bancaria privada a pesar de estar básicamente al servicio de la actividad comercial también operaba, aunque en escala reducida, con los grandes propietarios agrícolas. Estos a su vez también se servían, sea para sus actividades de tipo comercial, sea para satisfacer sus necesidades de consumo conspicuo, del Banco Estatal que había sido creado para fomentar las actividades agrícolas (Banco Agrícola), pero que a la fecha debido a lo indicado estaba desvirtuando sus operaciones de crédito. La situación financiera del Banco Agrícola no era sólida, por el contrario, estaba atravesando una situación de crisis. Por lo demás, tenía muy bajo nivel administrativo y técnico. El país asentado en el marco estructural descrito, intentó llevar adelante un proceso de desarrollo industrial. Simultáneamente fomentó la producción agrícola y buscó controlar el proceso inflacionario.

El desarrollo industrial sólo se logró parcialmente iniciándose con grandes dificultades y no consiguiendo adelantos sustantivos. Ello motivó a que los industriales y otros entes dispuestos a invertir en este sector presionaran al gobierno para que éste agotara todos sus medios disponibles para modificar la pauta de importaciones, eliminando parte de las importaciones agrícolas a fin de liberar divisas para la importación de equipos e insumos no agrícolas. Al respecto las agencias gubernamentales del comercio exterior confirmaron la posición de los industriales. Además, subrayaron la necesidad de que el gobierno ampliara a través de algún medio el mercado interno para que el proceso de industrialización fuera estimulado.

Ciertos técnicos, subrayaron la necesidad de una elevación de la productividad del agro que permitiera ampliar el mercado interno para los productos industriales y a su vez generase un excedente que sirviera de sostén al proceso de desarrollo. El fomento a la producción agrícola fue realizado por vía del cambio tecnológico. Los esfuerzos realizados por las agencias del sector público agropecuario con ayuda de la asistencia

/técnica extranjera

técnica extranjera no lograron obtener el objetivo perseguido. Sin embargo, la difusión que realizaron motivó a que los agricultores presionaran por fondos para su implementación. Este hecho fue reconocido por las agencias públicas del sector agropecuario y por la asistencia técnica extranjera.

El proceso inflacionario al no lograrse contener conscientizó a los grupos urbanos de que parte de la pérdida de sus ingresos reales era debido a los altos precios de los bienes agrícolas. A su vez, la prensa y algunos partidos políticos contribuyeron, por su parte, presionando al gobierno para que tomara medidas tendientes a bajar el precio de los productos agrícolas.

Esta sucesión de procesos defraudados concentró la discusión en torno al sector agropecuario y de sus principales protagonistas, los grandes productores agrícolas y con menor particularidad el resto de los productores. A su vez, las agencias del sector y algunos partidos políticos fueron también un vehículo de transmisión hacia un gran número de productores, a quienes se les manifestó la preocupación y se los señaló como los principales elementos responsables de la solución del problema surgido. Estos a su vez consideraban que gran parte del problema no le incumbía directamente. Los grandes propietarios explicaron su fracaso debido a la asistencia inadecuada del sistema financiero, en particular de la que prestaba el Banco Agrícola. Argumentaron que no era posible obtener recursos en la magnitud necesaria para permitirles extender la superficie cultivada e introducir mejoras técnicas. Los pequeños y medianos productores culpaban al comportamiento del sistema de comercialización, quienes al ser la única fuente de financiamiento, tenían el poder suficiente para imponer precios bajos y cobrar altos intereses por los eventuales adelantos que les hacían, sea en moneda o especies.

Estos argumentos encontraron eco entre los demás entes sociales participantes del proceso, debido a que los terratenientes pudieron desarrollar una acción intensa por la prensa y a través de sus organizaciones políticas y organizaciones adherentes. A su vez, las propias organizaciones de productores pequeños y medianos encontraron adhesión de parte de algunas agrupaciones políticas.

/Este fluir

Este fluir y refluir de ideas y excusas contribuyó a centrar la discusión en torno al problema del crédito, que adquirió particular preponderancia no sobre la problemática de incremento de la oferta agrícola.

Los diferentes entes en una u otra forma explicaron las causas del fenómeno alrededor del sistema financiero. Así los grandes propietarios manifestaron que el problema consistía en que había insuficiente oferta crediticia. Los pequeños y medianos propietarios, consideraron que la dominación a que estaban sometidos por el sistema de comercialización y la imposibilidad de acceso al sistema de crédito, era el principal problema que tenían.

El Banco Agrícola arguyó que su problema consistía en la poca disponibilidad de fondos, que cada vez se veía más mermada debido a la imposibilidad de finiquitar las deudas y a que el Banco no gozaba de un mecanismo administrativo adecuado ni del suficiente poder para hacerlo con la suficiente rapidez y rigor. A su vez problematizó la dificultad que tenía para poder expandir su servicio hacia la gran mayoría de los agricultores. La asesoría técnica extranjera, así como las agencias públicas del sector, consideraban que el insuficiente e inadecuado sistema de crédito agrícola, era el principal obstáculo para su programa de introducción de nuevas técnicas en el agro.

Todos estos entes, de una u otra manera, se preocuparon por hacer conocer sus problemáticas, sobre las cuales ya había cierto consenso de apoyo.

Los pequeños y medianos productores las dieron a conocer a través de algunas agrupaciones políticas. Los grandes propietarios movilizaron su acción por medio de la prensa y fueron por vía directa hacia los ejecutivos de la administración pública. El Banco Agrícola tornó pública su difícil situación financiera y administrativa, a través de un relatorio publicado por la prensa, y del propio Ministro de Agricultura cuando fue interpelado por el Congreso. Las agencias públicas del sector agrícola a través de sus órganos de difusión, dieron amplia divulgación a una interpretación oficial sobre la situación del sector agrícola. En ella, el analizar el poco éxito que tuvo su programa de extensión agrícola, hicieron

/resaltar como

resaltar como principal factor negativo el insuficiente apoyo financiero de parte del Banco Agrícola y del inadecuado sistema de comercialización, calificado de perturbador y especulativo.

La asesoría técnica extranjera actuó directamente en los altos niveles de gobierno. Hizo presión para que a ese nivel se consideraran los problemas especiales que planteaba el actual sistema crediticio, que a su juicio fue la causa principal que perjudicó el programa de introducción de nuevas técnicas.

Una vez que el ente de referencia reconoció que el problema residía en el sistema crediticio entró a considerar una serie de proporciones que ya habían surgido o estaban surgiendo. Los grandes propietarios solicitaron una pronta rehabilitación del Banco Agrícola, a través de un aporte considerable de parte del Estado. A su vez, propusieron que el gobierno financiara los gastos administrativos del Banco a fin de que el costo del crédito fuera reducido al máximo. Por último y a fin de precautelar los intereses del productor, solicitaron tener representatividad en el mecanismo de decisiones.

Los pequeños y medianos propietarios solicitaron que el Banco Agrícola y otras agencias del sector público los apoyaran para establecer cooperativas de ahorro y crédito. Además solicitaron la creación de una cartera de crédito de fomento que operara a un tipo de interés bajo y con reducidas exigencias de garantía para la concesión de créditos. La asistencia técnica extranjera, era de la idea de que había que reestructurar el Banco Agrícola, convirtiéndolo en uno exclusivamente de fomento y con las características de un sistema de crédito supervisado. Debería operarse a bajos intereses y con control y asistencia técnica en el uso del crédito. El sistema debería permitir acceso a todo tipo de agricultores. Para la consecución de este objetivo ofrecieron además un fuerte apoyo financiero.

El Banco Agrícola solicitó que se incrementara su capital de operaciones a objeto de expandirlas y con ello abaratar los costos. Propusieron además que se ampliaran los límites para el redescuento de letras, se crearan nuevas normas que le otorgaran mayor poder y agilidad para ejecutar los documentos en mora.

/Las agencias

Las agencias públicas del sector agrícola concordaron con la asistencia técnica extranjera, pero además indicaron la necesidad de montar una red estatal de almacenes generales de productos agropecuarios para lo cual era indispensable la creación de normas especiales para la concesión de préstamos contra "warrants".

Por último, los bancos privados ofrecieron su colaboración para lo cual mostraron su disposición a abrir nuevas agencias en el área rural, a condición de que el Banco Central les otorgara mayores facilidades para el redescuento de letras que tuvieran su origen en la actividad agrícola, y se les redujera el encaje legal.

Frente a todas estas proposiciones, el Estado resolvió reestructurar el Banco Agrícola, con las modalidades de un crédito supervisado y de fomento, que contara con el apoyo financiero externo y exigiera la creación de nuevas normas jurídicas para su implementación y supervisión.

En la aprobación de este objetivo no jugaron las relaciones de fuerza que le dieran un carácter transaccional, lo relevante estuvo en que aparentemente no se dañaban los intereses de los entes participantes. Así, el gobierno aceptó la asesoría técnica extranjera, debido a la difícil situación externa que afrontaba la economía y a que era imposible recurrir a fuentes internas para lo cual, además, tenía reducida capacidad.

Asimismo, el gobierno tampoco creó un mecanismo que incentivara la formación de ahorro y crédito, debido a que consideraba que a través del nuevo sistema de crédito estaban puestas las condiciones. A esta idea se adhirió el grupo de grandes propietarios, quienes presionaron para que el gobierno fuera de esa opinión, ya que temían que estas cooperativas se transformaran en un grupo de presión inconveniente. De igual forma reaccionó el grupo de comerciantes mayoristas, quienes consideraban remota la posibilidad de que se formaran las cooperativas de ahorro y crédito sin un patrocinio importante y definido. Por lo demás, los propios pequeños y medianos productores fueron fácilmente convencidos que con la implantación de un nuevo sistema no habrían más problemas.

La proporción de capitalización de parte del Estado, fue rechazada por los temores inflacionarios que indicaron tener las autoridades monetarias. Esto no causó mayor impacto en los que propusieron debido a que simplemente

/no los

no los afectaría. El hecho de que no tomaron en cuenta a los bancos privados no les molestó, en realidad jugaban una posibilidad para acrecentar sus operaciones y buscaban atenuar alguna posible crítica. Su planteamiento más bien fue estratégico. El gobierno también se opuso a la creación de almacenes, debido a su situación financiera y a la presión hecha por los comerciantes mayoristas.

La aprobación del objetivo y luego la realización de la reforma del Banco Agrícola, significó de partida una dotación de nuevos poderes al Estado. Este se vio incrementado con un nuevo instrumento para poder llevar adelante la consecución de sus políticas agrícolas, puesto que, recibió un fuerte refuerzo financiero y pasó a disponer de capacidad para dictar normas con relación al crédito especializado. A su vez, el Ministerio de Agricultura también se vio incrementado en sus poderes, puesto que se le confirió la potestad de poder fijar las prioridades espaciales y por rubros agrícolas en la aplicación del crédito supervisado. Por último, al Banco Agrícola se lo dotó técnica y financieramente para que asumiera el papel de organismo ejecutor del crédito agrícola.

La implementación de la reforma del Banco Agrícola consistió principalmente en las siguientes medidas: el Banco Central abrió una cuenta especial para canalizar el crédito externo hacia el Banco Agrícola. Este a su vez cerró todas sus cuentas corrientes y procedió a una liquidación de los documentos en cartera y a la ejecución de las deudas en mora. Se reorganizaron los servicios técnicos-administrativos del Banco, se crearon nuevas agencias en todo el país y se contrató a un apreciable número de técnicos agrícolas para desarrollar las labores de supervisión y asistencia técnica de las unidades de explotación. La presencia dentro del sistema de una renovada institución crediticia causó algunos fenómenos que modificaron ciertas actitudes de entes sociales particularmente relacionados con el sector agropecuario.

Los antiguos propietarios y deudores del Banco Agrícola se vieron reducidos en la capacitación de sus funciones debido al cierre brusco de las tradicionales líneas de crédito y a la exigencia perentoria de la cancelación de las deudas en mora. En cambio, el Banco Agrícola aumentó su poder y su posición en el sistema económico con sólo el hecho de incrementar su disponibilidad de fondos y de tener mayores poderes para ejecutar judicialmente las deudas.

/Los productores

Los productores agrícolas cifraron en la reforma una gran expectativa, así como también aumentaron sus intereses, puesto que con un crédito barato y expedito iba a ser posible incrementar su actividad y obtener mayores ganancias.

Los comerciantes rescatadores y en menor grado los bancos comerciales se sintieron parcialmente afectados en sus expectativas debido a la presencia de una entidad competitiva que iba a ofrecer mejores ventajas y a un menor costo.

Los técnicos agrícolas fueron afectados en su capacitación para ejercer sus funciones en virtud de la demanda que se generó por este tipo de especialista.

Las consecuencias que acarreó la presencia de la reforma del sistema crediticio tanto antes como en el momento en que se reestructuró el Banco Agrícola, fueron de distinta naturaleza. Por una parte los antiguos depositantes cualquiera fuera su situación frente al Banco optaron por retirar sus depósitos. Al mismo tiempo presionaron para que se dilataran las fechas de liquidación de las deudas, bajo el argumento de que con los nuevos créditos ellos podrían rehabilitar su situación económica. Ante la imposibilidad de poder usar el crédito agrícola con fines conspícuos, se incrementó la demanda de crédito en los demás bancos comerciales.

El Banco Agrícola, ante la evidencia de que los deudores consiguieron su propósito, presionó al gobierno para que les otorgara un mayor poder para recuperar sus antiguos préstamos. Como ello no lo lograron subieron la tasa de interés del crédito. Las asociaciones de pequeños y medianos productores hicieron esfuerzos por lograr que los directivos de las agencias fueran elementos de la zona o allegados a sus intereses. Crearon conflictos cuando el Banco quiso reubicar algunas agencias que estaban en regiones donde el principal reglón de producción era competitivo con el exportado por el país financiador, o porque simplemente, no habían condiciones para canalizar el crédito, de tal suerte que produjera mayor impacto y hubiera garantía en su recuperación. Asimismo, en las regiones donde no habían agencias de crédito la presión fue inversa.

Los técnicos relacionados con el sector a diferentes niveles de los mecanismos de decisión, presionaron para ocupar los puestos directivos del Banco y

/en otros

en otros casos simplemente para ocupar algún puesto. Los rescatadores así como los pocos bancos que tenían algunas agencias en pueblos predominantemente agrícolas, redujeron la tasa de interés que cobraban. Muchos inversionistas empezaron a adquirir tierras en la zona donde había poca densidad poblacional y era posible ensanchar la frontera agrícola. Puesto que era de prever que allí se concentraría el crédito por ser una región ecológicamente dotada para producir bienes agrícolas no competitiva con las exportaciones agrícolas del prestamista extranjero. A su vez los propietarios agrícolas de esa región compraron más tierras.

Por último, es interesante indicar que los empresarios industriales y mineros, reivindicaron la creación de un Banco Minero e Industrial con características semejantes a la del agrícola.

/Preguntas sobre

Preguntas sobre el caso IV

1. ¿Qué factor(es) determinante(s) principal(es) cree usted que subyacen en la problemática planteada?
2. ¿Cree usted que la modificación observada en la actitud del Gobierno se debió a un cambio en su comprensión de la problemática?
3. ¿Qué tipo de medidas puede haber implementado el Gobierno para lograr desasociar los intereses de la industria de los de las minas de carbón?

Caso IV

LA POLITICA CARBONIFERA^{*/}

Los estudios técnicos demuestran que la industria del carbón ha venido declinando en los últimos cincuenta años; su participación en el producto nacional bruto pasó del 5.8 por ciento en 1910 al 3.9 por ciento en 1948 y al 2.9 por ciento en 1959, a pesar de un incremento en 1951 como resultado de la guerra de Corea. Esta reducción es marcada, especialmente en las minas de carbón de la región central del país. Ello se explica por la baja eficiencia de las minas, atribuible a la profundidad y estrechez de las ventas así como el gran número de minas; estas malas condiciones no son, sin embargo, generales, pues los costos varían dentro de la razón de 1 a 1.8.

La política aplicada a esta industria había tenido el siguiente derrotero:

- En 1931, bajo la presión de los productores, el gobierno introdujo una política de protección general de las minas de carbón por medio del establecimiento de un sistema de cuotas de importación; desde 1933 en

^{*/} Este caso ha sido adaptado por el profesor de la Cátedra de Política Económica, señor Enrique Sierra, en base de uno de los ejemplos ilustrativos sobre las formas de acción de los grupos de presión expuestos en "Política económica contemporánea" de E.S. Kirschen y colaboradores.

/adelante, con

adelante, con un impuesto sobre las licencias de importación, cuyos rendimientos se emplearon para subsidiar a los productores nacionales. Esta política fue la seguida hasta el estallido de la segunda guerra mundial.

- Desde octubre de 1944 hasta octubre de 1948, el gobierno se enfrentó con la inflación de la postguerra y los problemas de la recuperación económica, adoptando como objetivos la estabilidad de los precios y la seguridad de los abastecimientos, por medio de un aumento de la producción y un control de los precios.

- En 1949, la política de protección general de las minas de carbón fue singularmente fuerte bajo la influencia combinada de productores y sindicatos, alentados los últimos por los primeros, debido a la amenaza de cerrar las minas y del desempleo.

Pero en ese año, el gobierno empezó a negociar la participación del país en un mercado común formado por los otros países de la región en que quedaba internacionalmente ubicado. La política de protección que se venía siguiendo, estaba en abierta contradicción con las condiciones que al país le imponía su participación en dicho mercado.

Sin embargo, en vista del interés general y con el apoyo de los consumidores nacionales de carbón - en particular de la industria metalúrgica que estaba interesada en la apertura de nuevos mercados y en la necesidad de tener carbón más barato - la participación de este país en ese mercado común se hizo a pesar de las protestas vehementes de los productores de carbón.

Durante el primer período del mercado común (1953 a 1958) los productores continuaron beneficiándose de alguno de los anteriores medios de protección y aun obtuvieron nueva protección (por ejemplo, un sistema de cuotas-impuesto a la importación de carbón americano en 1954).

Un mercado común del carbón era una amenaza directa para las minas menos rentables. Como éstas estaban radicadas en los campos carboníferos del Sur, y especialmente, en la región Central, las demandas para protección regional fueron añadidas a las medidas de protección general.

En nombre del pleno empleo y del bienestar económico del Sur, los miembros en el Parlamento por las regiones afectadas, amenazaron retirar su apoyo al gobierno, lo cual habría destruido su ligera mayoría parlamentaria

/en el

en el Senado si insistía en llevar adelante sus planes para cerrar ciertas minas. Como resultado, la reorganización de este sector industrial fue aplazada.

A principios de 1958, cuando el período de transición permitido en el acuerdo del mercado común finalizó, la situación se caracterizaba por la posición abierta a favor de la protección de los productores de carbón, de las uniones de comerciantes de carbón e intereses de la región Central, y por la oposición a esa política de los consumidores de carbón (principalmente las industrias metalúrgicas, eléctricas y química) y de las altas autoridades del mercado común. En este momento, y como la reorganización mencionada no había sido llevada a cabo, el gobierno tomó finalmente el partido de los consumidores poniendo de relieve el objetivo de la división internacional del trabajo. La gran mayoría parlamentaria de la coalición formada en noviembre de 1958 entre el partido socialcristiano y los partidos liberales permitió adoptar esta línea de conducta. Un programa destinado a cerrar las minas marginales de los campos carboníferos del Sur, puesto como condición para otorgar subsidios a las otras explotaciones fue llevado a la práctica a pesar de los grupos de presión, sobre todo de los regionales. Desde 1958 a 1961, el cierre de estas minas redujo la capacidad de producción de los campos de carbón del Sur en un 43 por ciento de la capacidad de 1957.

La acción de los grupos de intereses regionales, se inició en febrero de 1959. Hubo una huelga importante de los mineros en el área Central, que tuvo el carácter de revuelta y que se esparció a las otras regiones y a otros sectores de la industria, bajo la llamada de los sindicatos socialistas. Como consecuencia de estos disturbios, el programa para el cierre de las minas fue ligado a medidas para el empleo y readaptación profesional de los obreros mineros. Por otra parte, habiendo emprendido el gobierno una política regional, tuvo éxito hasta cierto punto en desasociar los intereses de la industria de los de las minas de carbón, lo que provocó un debilitamiento de los grupos de presión regionales.

La protección general, aunque iba perdiendo terreno, estaba lejos de haber finalizado. El período de transición, antes de entrar en vigor plenamente el mercado común, se extendió dos años más, y se autorizó al Gobierno

/a otorgar

a otorgar subsidios y a pagar indemnizaciones a los obreros despedidos.

La protección de que gozaron las minas de carbón fue dañina para la nación como un todo, que tuvo que pagar por ello mayores impuestos y precios más altos que los ofrecidos por los abastecedores extranjeros. Fue particularmente malo para las áreas portuarias, que se vieron privadas de carbón importado; además, impidió o retrasó la reorganización de la industria del carbón, con lo que se demoró la reorganización de las otras actividades económicas de las regiones carboníferas.

/Preguntas sobre

Preguntas sobre el caso V

1. ¿De acuerdo a los antecedentes del proceso a qué nivel de la estructura de gobierno actúan los grupos de interés?
2. Haga un análisis comparativo de la fuerza y dominio de la situación que muestra el Poder Ejecutivo en las distintas etapas del proceso.
3. Comente la modificación propiciada por la Comisión de Hacienda del Senado para agregar un impuesto del 5 por ciento sobre los servicios. (Recuerde que el proyecto, a pesar de ser apoyado por la Comisión de Hacienda, casi fracasa en ambas cámaras).

Caso V

UN PROCESO DE REFORMA TRIBUTARIA^{*/}

El proceso tiene lugar en una economía predominantemente agrícola cuyo nivel de actividad económica y tasa de crecimiento dependen principalmente del comportamiento de las exportaciones de un reducido número de productos primarios (café, algodón, banano y azúcar), ya que éstas - además de ser el principal estímulo dinámico que actúa sobre la estructura productiva - proveen las divisas imprescindibles para la importación de maquinarias, equipos industriales y de transporte, bienes manufacturados, combustibles, etc.

A partir de 1961 - año en que se inicia un movimiento de integración en el área regional en que se ubica el país en cuestión - las importaciones y exportaciones a los países de esa área pasan a ocupar lugar preponderante y presentan una elevada tasa de expansión.^{1/} La composición tradicional de

^{*/} Este caso fue confeccionado por los profesores señores Enrique Sierra y Norberto García, a base de diferentes casos de reforma tributaria presentadas por varios participantes del Curso Básico de 1968.

^{1/} Hacia 1965 el volumen de exportaciones hacia el resto del área de la región ascendió a 35.6 millones de dólares. En 1966 alcanzó a 50.8 millones de dólares, lo que significa un aumento de 42.9 por ciento.

/las exportaciones

las exportaciones se había alterado con la incorporación de ciertos productos manufacturados, fruto de la reciente instalación dentro del país de nuevas plantas industriales, en buena parte, extranjeras. Si bien ello había colaborado a mejorar las perspectivas de la balanza comercial del país, la dependencia del exterior tendía a acentuarse, sobre todo desde un punto de vista cualitativo. Este auge del comercio interregional se había visto contrarrestado por la baja de precios de los productos primarios, situación que tendía a intensificarse.

Las condiciones sociales de este país constituían de manera permanente, una importante fuente de tensión política: de los 4.5 millones de habitantes, el 67 por ciento estaba formado por indígenas que vivían en condiciones misérrimas en un estadio agrícola de subsistencia y sin acceso al sistema de oportunidades sociales, careciendo de atención médica, educación, y en general, de posibilidades de mejoramiento de sus condiciones de vida. A esto se agregaba el constante éxodo de población campesina hacia las zonas urbanas, lo que presionaba de manera creciente sobre la ya deficiente oferta de vivienda, de servicios de salud y educación; además de venir a engrosar la población urbana demandante de ocupación que el lento ritmo expansivo de la estructura productiva no lograba absorber.

Por otra parte, desde 1954 el país se había mantenido en una permanente inestabilidad política, que había dado lugar a frecuentes cambios de gobierno, e impedido toda alternativa reformista orientada a incorporar al proceso de crecimiento a los amplios estratos campesinos. A partir de ese año, los grupos opuestos a un cambio de estructuras habían logrado el control total del aparato del estado, consolidando aun más la fuerte gravitación que tenían ya como propietarios y perceptores de ingreso.

En los círculos de gobierno se había llegado a una cabal comprensión que la iniciación de reformas implicaban dotar el Estado de nuevos recursos para inversiones en una magnitud muy superior a los que el gobierno venía disponiendo. Algunos técnicos del gobierno racionalizaban tal situación enfatizando la necesidad de promover la inversión pública, más o menos en estos términos: "El país se encuentra urgido de carreteras, sistemas de comunicaciones, energía eléctrica, facilidades portuarias, sistemas de riego,

/escuelas, hospitales

escuelas, hospitales y todo el resto de la infraestructura imprescindible para el desarrollo económico y social; todo lo cual se ha venido postergando. El gobierno ha venido efectuando un monto reducido, residual y errático de inversión, debido a la falta de recursos financieros necesarios. Esta escasez de fondos tiene su origen en el sistema de tributación vigente, que no permite la captación de recursos por parte del sector público de manera acorde con las necesidades del país".

A partir de 1961, la inversión pública, la tributación y otras fuentes de financiamiento habían tenido el siguiente comportamiento:

Cuadro I

PROPORCION DE LA INVERSION PUBLICA SOBRE EL P.G.B. (en porcentajes)

1961	3.2
1962	2.3
1963	3.6
1964	3.4
1965	3.2
1966	4.6

Cuadro 2

CARGA TRIBUTARIA CALCULADA COMO PORCENTAJE DEL PRODUCTO GEOGRAFICO^{a/}

1961	7.3
1962	7.6
1963	7.9
1964	7.8
1965	8.0
1966	8.1

a/ Total ingresos tributarios
Producto geográfico bruto

Cuadro 3

FINANCIAMIENTO DE LA INVERSION REAL DEL SECTOR PUBLICO
(en porcentos)

	1961	1962	1963	1964	1965	1966
Ahorro neto para inversión real <u>a/</u>	-60.6	-75.1	-68.7	-66.8	-70.1	-71.0
Préstamos internos <u>b/</u>	90.2	101.4	160.3	119.5	101.1	130.0
Préstamos externos	20.3	2.5	55.7	12.2	43.2	3.2
Donaciones	7.8	30.3	11.1	7.8	6.8	20.8
Otros (Var. de depósitos)	42.3	40.9	-58.4	27.3	19.0	17.0
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

a/ Ahorro en cuenta corriente menos inversión financiera y amortización de la deuda.

b/ La principal fuente de estos préstamos la constituyó la colocación de Bonos del Gobierno en el Instituto Nacional de Seguridad Social y el Banco Central.

La carga tributaria del país era la más baja de entre los países de la región a que se trataba de integrar, lo que redundaba en un margen inadecuado de ahorro público, que de paso - dadas las exigencias de las organizaciones financieras internacionales - afectaba también las posibilidades de obtener un mayor financiamiento externo.

El régimen tributario se basaba en una Ley general de Impuestos y Contribuciones promulgada a fines del siglo pasado, cuya única modificación de importancia había sido la introducción del Impuesto a la Renta en 1962. Pese a ese nuevo impuesto las tendencias de la tributación continuaban siendo singularizados por los siguientes aspectos.

Cuadro 4

	Proporción de impuestos aduaneros en el total de ingresos tributarios (en porcientos)	Proporción total de tributación indirecta en el total de ingresos tributarios (en porcientos)
1961	62.3	87.9
1962	61.2	86.7
1963	60.8	86.3
1964	59.2	86.2
1965	58.1	85.4
1966	59.6	85.5

La persistencia de dos factores gravitaba fuertemente sobre el sistema tributario: uno, el alto grado de evasión fiscal; y otro, el gran número de exenciones, sobre todo en los impuestos directos. Ambos distorsionaban severamente la aplicación de estos últimos.

Las consecuencias de todo lo expresado anteriormente se dejan ver en el cuadro siguiente.

Cuadro 5 ^{a/}

	Tasa porcentual de crecimiento de los ingresos tributarios (obtenida de valores a precios corrientes) _{b/}	Tasa porcentual de crecimiento de los gastos corrientes del Gobierno Central (obtenida de valores a precios corrientes)
1960	1.0	1.6
1961	-2.5	3.2
1962	-4.5	4.9
1963	11.0	12.3
1964	11.4	13.8
1965	8.2	12.4
1966	7.3	11.3

^{a/} La tasa de inflación anual durante el período citado oscilaba entre uno y dos por ciento, según el índice de precios al por menor.

^{b/} Los ingresos tributarios constituyeron a lo largo de todo el período entre 85 y 90 por ciento del total de ingresos fiscales.

/Durante los

Durante los años 63 y 64 la situación continuó agudizándose peligrosamente. La lenta tasa de expansión de los ingresos fiscales - de lo cual la inflexibilidad del sistema tributario era el factor principal responsable - no sólo hacía imposible el financiamiento de los programas de inversión pública, sino que llegaba a comprometer constantemente el presupuesto de gastos corrientes. Cada vez que las autoridades del Ministerio de Hacienda y del Banco Central discutían la política fiscal con motivo de la formulación de presupuestos anuales, se hacía evidente que los déficit crecientes tendían a comprometer la estabilidad condición profundamente sentida por los dirigentes de la política económica. A fines de 1964, la situación se caracterizó por el retardo que sufrió el pago de las remuneraciones de los servidores públicos, por la suspensión del pago de cuentas de proveedores fiscales y por el rechazo de los cheques girados por la Tesorería por carecer de fondos. La refinanciación de la deuda externa - obtenida después de trabajosas negociaciones - y un préstamo externo logrado sobre la base de un compromiso de reordenamiento y racionalización de la Administración Pública, constituyeron un momentáneo respiro e impidieron que la situación derivara a una crisis de más graves implicancias. La financiación de gastos corrientes del Gobierno con préstamos de mediano plazo no era en verdad una novedad. Pero en ese momento las fuentes de financiamiento externo habían anunciado al gobierno su decisión de no aceptar en el futuro nuevas refinanciaciones de la deuda, ni autorizar otro tipo de préstamos que los destinados a Inversión Real, para lo cual exigirían como condición previa que el Gobierno saneara sus finanzas y se asegurara un flujo de ingresos tributarios lo suficientemente dinámico como para poder garantizar la devolución de dichos préstamos.

Tal situación se hizo pública, pero no por la vía de la información oficial del gobierno, sino a través de la acción de los empleados de la Administración afectados y de los proveedores impagos, que realizaron reuniones públicas y denuncias a través de la prensa como forma de protestar por la situación existente. Las organizaciones que agrupaban a los empleados y obreros de la Administración Pública amenazaron con realizar un paro de protesta si no se regularizaba el pago de sus remuneraciones, y los proveedores fiscales consideraron la posibilidad de cortar el suministro

/de los

de los bienes y servicios que el Estado normalmente adquiría. La adopción de esta última medida no prosperó por la falta de solidaridad de los proveedores cuyos créditos todavía no habían vencido o que no tenían problemas serios de cobranza con el Fisco.

El Ministro de Hacienda fue duramente criticado en los diversos círculos políticos y económicos, y la Administración en general acusada de irresponsabilidad en el manejo de los fondos públicos, ineficiente y carente del mínimo de organización como para hacer frente a la situación.

El gobierno tomó entonces la decisión de realizar un estudio integral de la situación, solicitando para ello la asesoría técnica de organismos internacionales, los que crearon ad hoc un comité conjunto. A principios de 1965 dicho Comité presentó un informe señalando las principales deficiencias del sistema tributario. El diagnóstico se basaba en buena medida en estudios y estimaciones previas efectuadas por equipos del Ministerio de Hacienda y de la Oficina de Planificación. Las líneas principales del mismo hacían énfasis en:

1. La elevada proporción de impuestos indirectos en el total de ingresos tributarios.
2. La alta dependencia de los ingresos tributarios del comercio exterior.
3. Lo arcaico de la ley tributaria en vigencia, y de las fuertes dificultades que ofrecía para ceñir las disposiciones requeridas por la realidad actual a las normas dictadas más de medio siglo atrás.
4. La alta tasa de evasión fiscal y el exceso de exenciones.
5. La ausencia de un mecanismo de administración, control y percepción competente.
6. La ausencia de información básica necesaria. Ejemplo de ello era la falta de información sobre la valuación actualizada de inmuebles urbanos y rurales, dada la ausencia de un catastro en el que se pudiese confiar.
7. El alto costo de administración, sobre todo en la percepción de los impuestos directos.

Las características destacadas redundaban en una fuerte inflexibilidad del sistema vigente para ajustarse a la dinámica del Gasto Público. Se hacía notar - en particular - que todo el conjunto de impuestos de hecho era proporcional, por cuanto el Impuesto a la Renta - principal impuesto directo -
/que teóricamente

que teóricamente era progresivo, dada la evasión y exenciones vigentes y dado lo bajísimo de sus tasas y su escasa progresividad, en la práctica tendía a convertirse en proporcional. Ajustándose a ese diagnóstico, el Comité sugirió una reforma haciendo especial énfasis en los Impuestos a la Renta, sobre Herencias, Legados y Donaciones a la Propiedad Inmueble y al Comercio Exterior. En aquel momento, la oficina de Planificación del Gobierno, al presentar el plan de desarrollo correspondiente al quinquenio 1965-69, expuso también como uno de los requisitos para la implementación de dicho plan, la realización de una reforma impositiva, cuyas características, en líneas generales, coincidían con lo planteado en el informe del Comité formado por los organismos internacionales.

Simultáneamente, funcionarios técnicos del Banco Central informaron al Gobierno de la imposibilidad de continuar manteniendo una alta tasa de endeudamiento con tal institución, bajo riesgo de sufrir graves perjuicios. Por su parte, el Director del Instituto de Seguro Social dio aviso al Ministro de Hacienda de la necesidad de rescatar parte de los bonos públicos colocados en esa Institución, por cuanto la escasez de fondos pronto iba a obligar al Instituto a retrasar los pagos de jubilaciones y pensiones.

Como el Gobierno se hallaba próximo a dejar el poder, a pesar de la reitoración de la necesidad de la reforma tributaria efectuada por los funcionarios de la Oficina de Planificación, y de los informes del Banco Central y el Instituto Nacional de Previsión Social, no entró a considerar sus argumentos e informes.

Las nuevas autoridades que asumieron a principios de 1966, se encontraron con las mismas limitaciones de financiamiento público, que hacían impracticable el cumplimiento de su programa de gobierno. El Poder Ejecutivo nombró, entonces, una comisión de estudios tributarios, integrada por el Subsecretario de Hacienda, por los Directores de la Dirección de Impuestos Internos, Dirección General de Aduanas y Dirección de Presupuestos, y sus respectivos asesores técnicos, y por funcionarios de la División de Programación del Sector Público de la Oficina de Planificación. Esta Comisión inició sus funciones con la discusión del diagnóstico existente, fruto del mencionado estudio efectuado por el Comité de organismos internacionales.

/En líneas

En líneas generales se aceptó tal diagnóstico, con el sólo agregado de dar más énfasis a la falta de coordinación existente entre las medidas dispuestas en el ámbito tributario, con los objetivos y medidas señaladas en el programa de desarrollo, y la necesidad de crear mecanismos institucionales que contemplaran tal tarea. El informe de esta Comisión - presentado a mediados de 1967 - señalaba la necesidad de una reforma sustancial del sistema tributario, que propendiera a:

- a) Dar mayor capacidad al sector público para la captación de ingresos del sector privado;
- b) Aumentar la carga tributaria y trasladar la misma hacia los sectores de mayores ingresos, en función de una política de redistribución de la renta;
- c) Cambiar la estructura impositiva en el sentido de disminuir la participación de la tributación indirecta y reducir la dependencia de los ingresos fiscales en la actividad interna.

Para el logro de lo anterior se proponía:

- i) Restructurar el impuesto a la renta, ensanchando la base tributaria mediante la incorporación de las rentas del trabajo personal y rentas agrícolas que hasta el momento no estaban gravadas; establecimiento de un sistema de categorías según el origen de la renta, pero complementado con un impuesto global y personal; y aumento de las tasas y de la progresividad de las mismas.
- ii) Reformar el Impuesto a la Propiedad Inmueble, previa realización de un catastro aerofotogramétrico, estableciendo nuevas bases actualizadas para la valuación de los inmuebles, y creando tasas progresivas según la productividad o rentabilidad potencial de los mismos.
- iii) Modificar el Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes, aumentando las alicuotas y estableciendo tasas progresivas según el monto de la hijuela y el grado de relación o parentesco.
- iv) Crear un tributo sustitutivo del impuesto a la transmisión gratuita de bienes, a aplicarse sobre el capital y reservas de las Sociedades Anónimas.
- v) Restructurar el Impuesto a las Transacciones, estableciendo las tasas diferenciales según el tipo de producto, ajustando las diferenciales según los objetivos de distribución de ingresos.

/vi) Reformar

vi) Reformar el sistema de impuestos al comercio exterior, transformando los impuestos a la importación de específicos en ad-valorem, reactualizando las listas de productos y las tasas diferenciales a aplicar sobre los mismos de acuerdo a los objetivos del programa de desarrollo industrial, y estableciendo una estructura de impuestos a la exportación acorde con la política comercial y las condiciones de los mercados internacionales.

vii) Modificar el impuesto de Timbres y Sellados Fiscales, aumentando sus tasas y ensanchando su base de aplicación.

Todo lo anterior - según el informe de la comisión - debía complementarse con un cambio en la estructura del gasto público orientada a concretar propósitos de redistribución del ingreso, y con un sistema de incentivos complementarios para apoyar el programa de industrialización.

De una u otra forma las recomendaciones hechas afectaban directamente los intereses de los grupos dominantes, representados incluso por el propio partido de Gobierno, por lo que el Ejecutivo previendo sus implicaciones políticas, sólo accedió a considerar un pequeño aumento de las tasas del Impuesto a la Renta, del Impuesto a las Transacciones y del Impuesto a los Timbres Fiscales y Papel Sellado. En ese sentido instruyó al Ministro de Hacienda, quien, en una presentación ante la prensa y opinión pública anunció la decisión del Gobierno de presentar un proyecto de Ley para aumentar las tasas en vigencia de los mencionados impuestos. El proyecto inmediatamente fue blanco de las críticas más acerbas por parte de los sectores empresariales, quienes, asesorados por un Centro de Estudios Económicos y Sociales financiado por la Cámara de Industriales, y valiéndose del alto grado de control que ejercían sobre la prensa escrita y oral, iniciaron una crítica al Ministro de Hacienda sosteniendo que ... "promovía medidas tendientes a menoscabar las bases de la empresa privada y el sistema de libre competencia, con impuestos socializantes cuya aplicación significaría un primer paso, que a no dudar, sería seguido de otros, orientados a destruir la democracia capitalista".

Los Ministros de Hacienda y Economía expusieron por la cadena nacional de radioemisoras las razones que habían impulsado al gobierno a tomar tales medidas, ofreciendo una amplia explicación sobre la difícil situación

/financiera del

financiera del gobierno, agravada, por ese entonces, por las tendencias negativas del comercio exterior. Al mismo tiempo, explicaron que el programa de industrialización del gobierno incluía la liberación de impuestos a la importación sobre ciertas materias primas, combustibles, maquinarias y equipos industriales, lo que conduciría a debilitar - en lo inmediato - la magnitud de ingresos fiscales por tales conceptos.

A esto se le debía sumar la disminución de las tasas de gravámenes a la exportación dispuestas por el Gobierno para contrarrestar la tendencia negativa de los precios internacionales de los productos primarios, que dentro de la pauta de exportaciones seguían teniendo una importancia muy grande, sobre todo por lo que significaban en términos de ingresos en divisas.

Si bien las diversas agencias públicas que participaron en el proceso propusieron la reforma del sistema tributario con el propósito de lograr una mayor captación de ingresos públicos los planteamientos de la Oficina de Planificación y del Ministerio de Hacienda diferían sustancialmente. La primera planteaba la necesidad de modificar el patrón de distribución de ingresos, por lo que la reforma tributaria debería estar orientada también hacia ese objetivo. Hacienda, considerando que a corto plazo se hacía necesario contar con financiamiento externo vía créditos directos y radicación de capitales, se inclinaba más el aumento en los ingresos tributarios de tal forma que dieran seguridades para el retorno de los servicios y amortización de la deuda pública, pero sin lesionar las posibilidades de nuevas radicaciones, de capitales externos. También le interesaba que la reforma significara en alguna medida independizar los ingresos tributarios del comportamiento del comercio exterior. Esto último era también compartido por los técnicos de la Oficina de Planificación. Ambos planteamientos fueron elevados al jefe del Poder Ejecutivo.

Mientras tanto, diversas asociaciones empresariales encabezadas por la Cámara de Industriales, habíanse entrevistado con el Secretario de la Presidencia y posteriormente, en audiencia especial, con el propio Presidente de la República,^{1/} a quien le hicieron presente las consecuencias que una

^{1/} En la delegación de industriales se encontraban representantes de dos de las más grandes empresas extranjeras que operaban en el área.

/eventual y

eventual y drástica Reforma Tributaria podría tener, considerando que tal reforma conduciría a que el país no se vería beneficiado en el proceso de integración centroamericana en cuanto a la implantación de nuevas industrias, y que, por el contrario estimularía la huida de los capitales.

El Presidente de la República llamó a una reunión de Gabinete, en la que finalmente se aprobó una tímida elevación de las tasas de impuesto a las transacciones de ciertos productos, y un incremento en los gravámenes a la importación de ciertos tipos de artículos suntuarios. El Ministerio de Economía quedó responsable de seleccionar los artículos sobre los que recaerían los aumentos impositivos, y el Ministerio de Hacienda tuvo a su cargo la formulación del proyecto de ley, y su presentación a la Cámara Legislativa. En el Congreso, la Comisión de Hacienda del Senado le dio su visto bueno previa una modificación que en lo sustancial agregaba la aplicación de un impuesto del 5 por ciento sobre todo tipo de servicios, y que los productos cuyas transacciones sufrieran el aumento de la tasa impositiva fueran artículos no esenciales. Así modificado, el proyecto pasó al Congreso, donde enfrentó una fuerte oposición aún dentro de la bancada del partido de gobierno. Después de arduas deliberaciones y de fuertes presiones provenientes del Ejecutivo, ambas cámaras aprobaron finalmente el proyecto que debía entrar en vigencia a partir del 1º de enero de 1968. Responsable de su reglamentación quedó el Ministerio de Hacienda.^{1/} Dentro de este ministerio, y una vez confeccionado el reglamento, se encargó a las Direcciones de Aduanas y de Impuestos Internos los detalles de la implementación para aplicar la ley.

Dicha implementación se enfrentó de partida con fuerte oposición de los sectores afectados y de sectores que sin verse directamente lesionados aprovecharon la coyuntura para "capitalizar" la situación a su favor. Por otra parte, en este momento se dejaron ver las deficiencias de la reglamentación aprobada, de los organismos responsables y de los métodos empleados en la aplicación. Prosiguió aún con mayor fuerza la crítica a los personajes del gobierno que habían propiciado las distintas alternativas de reforma,

^{1/} El Ministerio de Economía retuvo la decisión acerca de qué productos debían ser incluidos para ser afectados por la Reforma, para lo que de inmediato se dio comienzo a la elaboración de las listas respectivas.

/llegando los

llegando los distintos sectores empresariales a realizar reuniones públicas en donde se destacaba constantemente el problema de la integración del área.

Los comerciantes responsables de la recaudación del impuesto a las transacciones, además de elevar los precios de los productos cuyas tasas habían sido aumentadas en una proporción superior a la incidencia de dicho impuesto, aprovecharon la coyuntura para subir los precios de productos que ni siquiera figuraban en las listas del Ministerio de Economía. Cobraron el impuesto en la venta de productos que al momento de la promulgación de la ley mantenían en existencia y que ésta había dejado expresamente exentos. Lo mismo hicieron los empresarios de la locomoción colectiva con sus tarifas que fueron aumentadas en una proporción superior a la que se deducía del impuesto respectivo. Con todo esto, el descontento se extendió al resto de la población, creándose con ello un clima de protesta general que además se veía estimulado por la agitada controversia que se realizaba a través de la prensa y radios del país.

El propio partido de gobierno enfrentó una crisis interna; ciertos grupos del mismo aprovecharon la situación vigente para efectuar un replanteo acerca del programa defendido por el Presidente de la República.

La tensión alcanzó su climax cuando manifestaciones realizadas en las calles de la capital en contra del aumento de la tarifa de transporte urbano se exacerbaron - estimuladas a través de diversos medios por los grupos políticos y demás sectores opuestos a la reforma - hasta llegar a enfrentamientos con la policía de seguridad, a detenciones de personas, y a la destrucción de un buen número de vehículos de transporte urbano. Inmediatamente, el Jefe de los servicios de seguridad del ejército sugirió a la Presidencia de la República la necesidad de que las fuerzas armadas tomaran el control de las ciudades.

El Gobierno no accedió a ello; y decidió suspender la aplicación de la ley modificatoria del régimen tributario, exactamente catorce días después de haber entrado en vigencia.

Posteriormente, el Congreso derogó dicha ley, haciendo responsable de su anterior aprobación al Ejecutivo, y concretamente al Ministro de Hacienda. Este fue objeto de una interpelación en la que contó con escaso apoyo del poder ejecutivo; al término de esa acción parlamentaria el Ministro presentó su renuncia.

/El nuevo

El nuevo Secretario de Hacienda se enfrentó a la necesidad de reducir de inmediato el presupuesto de gastos públicos. Los rubros más afectados fueron los correspondientes a inversión directa. El "recorte" de los mismos alcanzó una magnitud más que suficiente para desvirtuar totalmente el anterior programa de inversiones públicas. Esto fue agravado aún más puesto que los organismos financieros internacionales, en vista de que el gobierno no tomaba medidas para estimular el aumento del ahorro público, retiraron sus propuestas de crédito y con esto su apoyo al programa de inversiones públicas.

La reducción del presupuesto fue intensamente exigido por los mismos sectores que se habían opuesto a los nuevos tributos. Estos sostuvieron que debían comprimirse los gastos de operación de la Administración Pública, y principalmente los ítems correspondientes a remuneraciones. El mismo partido de gobierno, tratando de evitar un despido masivo de funcionarios públicos, propuso al ejecutivo una disminución del 10 por ciento en los sueldos de todos los empleados de la Administración Pública cuya remuneración superara 300 dólares.^{1/} Como aún esto fue insuficiente, se debió proceder al cierre de un número de oficinas públicas, consideradas como no esenciales. Ello afectó a un gran número de empleados de la administración y dio lugar a que sus organizaciones gremiales elevaran al Poder Ejecutivo un petitorio solicitando solución de la situación de cesantía creada, y haciendo presente que se reservaban el derecho de tomar medidas consecuentes con las circunstancias que enfrentaban...

^{1/} Existía paridad entre la moneda nacional y el dólar.

CUESTIONARIO

Para fines de ejercitación en el estudio de los casos, pero sin carácter limitativo, se pide contestar las siguientes preguntas sobre cada uno de ellos.

a) La definición de problemas

- ¿Cuáles son las características principales de la realidad económica política y social?
- ¿Qué aspectos de esa realidad dieron inicio a los procesos de Política Económica?
- ¿Qué agentes de Política Económica participaron en la iniciación del proceso?
- ¿Cómo afectaba la realidad el comportamiento inicial de los agentes?
- ¿Cómo conscientizaron los agentes esa realidad y qué problema plantearon?
- ¿Es posible distinguir, en algunos casos, procesos (de Política Económica) anteriores que no se lograron plenamente o, en otras palabras, que resultaron defraudados?

b) La transmisión de los problemas

- ¿Cómo transmiten los problemas los distintos agentes?
- ¿Cómo actúan los agentes de información ante esos problemas?
- ¿En qué niveles (gobierno, opinión pública, partidos, asociaciones profesionales, etc.) se transmiten preferentemente?
- ¿Qué agentes tienen mayor acceso a los medios de información?

c) La controversia en la negociación

- ¿Qué objetivos proponen los distintos agentes?
- Los objetivos propuestos ¿son en su totalidad coincidentes o existen algunos contradictorios?
- ¿Hacia qué mecanismos institucionales se orienta principalmente la proposición de objetivos?
- ¿Qué objetivos fueron aprobados? Identifique los centros de decisión en que se aprobaron.

/- A su

- A su juicio, ¿fueron bien definidos los objetivos aprobados?
- ¿Qué factores principales condicionaron la aprobación de los objetivos?
- ¿Las proposiciones de qué agentes predominaron en la aprobación de los objetivos?
- ¿Los objetivos aprobados coincidieron integralmente con las proposiciones iniciales o consistieron más bien en un término medio de compromiso transaccionado entre algunos de los agentes sociales participantes?

d) La selección de instrumentos

- ¿Qué instrumentos fueron seleccionados para conseguir los objetivos? Identifique los centros de decisión en que se aprobaron.
- A su juicio, ¿fueron bien especificados los instrumentos aprobados?
- ¿Fue necesaria o no la creación de nuevos instrumentos?
- ¿Qué agentes obtuvieron ventajas en la selección de los instrumentos?
- ¿Qué factores principales condicionaron la selección de los instrumentos?

e) La aplicación de los instrumentos

- ¿Cómo se aplicaron las operaciones instrumentales? o ¿cómo se administraron los instrumentos?
- Identifique los agentes administradores
- ¿Cómo se estructuró el aparato administrador?
- ¿Qué factores condicionantes del comportamiento de los agentes fueron afectados?
- ¿Cuáles fueron los principales agentes activos y cuáles los pasivos de la operación instrumental?
- ¿Las operaciones instrumentales realizadas coincidieron plenamente con las operaciones instrumentales previstas?

f) El efecto de los instrumentos

- ¿Cuáles fueron los principales efectos de las operaciones instrumentales y demás etapas del proceso?
- ¿Qué nuevos comportamientos adoptaron los agentes como resultado del proceso?
- ¿Se cumplieron los objetivos aprobados? ¿En qué grado?

/- ¿Las

- ¿Las operaciones instrumentales tuvieron los efectos previstos?
- ¿Qué agentes resultaron favorecidos por el proceso? ¿Cuáles no lo fueron?
- ¿Se crearon nuevos agentes durante el proceso?
- ¿Podrán surgir nuevos procesos como consecuencia de los resultados? De ser así: ¿qué problemas nuevos, aparecidos como efecto de los instrumentos, pudieran dar lugar a ellos?