

PRELIMINAR
Instituto Latinoamericano de
Planificación Económica y Social
Santiago, septiembre de 1971

CURSO DE DESARROLLO Y PLÁNIFICACION, 1971
CDP/54

*
APENDICE DE EJERCICIOS
CASOS DE POLITICA ECONOMICA

* Solicitado para el Curso de Desarrollo y Planificación ,1971.

71-1-564

25-1-71

Advertencia

A continuación se presentan cinco casos de política económica que se ofrece como ejemplo de situaciones en que es posible ensayar la aplicación del esquema empleado para explicar el proceso de política económica.

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 procesos reales de Política Económica.

Al organizar los casos según las categorías propuestas en el texto anterior, se debe tener en cuenta lo siguiente:

- a) La información presentada no siempre es suficiente para lograr una descripción integral del proceso de Política Económica que implica cada caso.
- 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 planteadas. 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.

Para el primer caso se presenta una alternativa de solución, con el propósito que sirva de pauta para la resolución de los casos siguientes; además, sobre cada caso se han formulado tres preguntas generales a modo de problemas, que deberán ser resueltas utilizando la comprensión del esquema teórico sobre los procesos de política económica presentado anteriormente. Al final de este apéndice se ha agregado un cuestionario detallado destinado a revisar en cada caso las categorías utilizadas en ese esquema teórico presentado en el texto.

Preguntas sobre el Caso I

1. ¿Qué hecho o suceso, del conjunto de circunstancias planteadas en el caso, considera que fue de importancia para el resultado del proceso?
2. Si los agentes transmisores del proceso hubieran minimizado su acción ¿cree que el caso habría presentado variantes relevantes?
3. ¿Considera 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 del Instituto del año 1968.

2/ Este grado de protección incluía normas relativas a salarios, horas de trabajo y estabilidad en el empleo.

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. Más, 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, y un aumento

^{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.

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 decidieron manifestar públicamente su descontento con mítines, paros parciales, huelgas y manifiestos por los periódicos y la radio. Desde el principio de estas acciones los conductores de buses se vieron apoyados por la Confederación General de Trabajadores, la que contribuyó decisivamente en una campaña de difusión y esclarecimiento en la situación del gremio, y comprometió una actitud activa en solidaridad con las reivindicaciones de los motoristas.

El público usuario comenzó a dejar sentir sus protestas puesto que la situación planteada acarrea graves problemas de movilización. Las Asociaciones de Estudiantes Universitarios hacían presente sus peticiones por mejoramiento de los servicios, a la vez que comprometieron 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, iniciaron una vasta campaña por 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 autorizara un aumento del pasaje urbano del 30 por ciento, y se aprobara una disminución del impuesto a la importación de repuestos para buses, y una reducción en un 50 por ciento del impuesto al combustible.

Simultáneamente los partidos de oposición, aprovechando la coyuntura para fines proselitistas, incorporaron 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 respondieron contratando conductores de fuera del gremio. Cuando los buses salieron a la calle se produjeron serias situaciones de violencia, que dejaron un saldo de heridos y buses destrozados. Los empresarios reclamaron protección policial y emplearon toda clase de recursos para "romper" la huelga. El Gobierno declaró ilegal la huelga. Los conductores urbanos decidieron impedir la posibilidad de la continuación de los servicios y efectuaron un "rpto masivo" de buses, con éxitos parciales según las líneas. Los empresarios decidieron 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 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 reunió en mesa de negociaciones a ambas partes, en donde el gremio de conductores ratificó su propuesta inicial a la que incorporó la demanda de una legislación especial para los trabajadores del transporte automotor. Los representantes del Ministerio de Trabajo propusieron 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 tanto la calidad como el número de buses.

Propusieron también reglamentar que cada motorista, en lo posible, trabajara solamente la jornada ordinaria, para dar oportunidad a que por lo menos se duplicara el empleo en el sector, tratando de paliar con ello la desocupación existente. Los representantes empresariales mantuvieron su propuesta inicial, con lo que las negociaciones llegaron a un punto muerto.

Acuciado por el deterioro político que significaban las medidas de emergencia implantadas, el propio Presidente de la República decidió intervenir como mediador en el conflicto.^{1/} Ejerció fuerte presión sobre el sector empresarial y al mismo tiempo que prometió solicitar el otorgamiento de subvenciones y créditos especiales para el sector. Con ello logró superar el punto muerto en que habían caído las negociaciones y quedaron en pie los objetivos por él planteados, que fueron los siguientes: ajuste de un 60 por ciento para los salarios; mejoramiento de las condiciones de trabajo,^{2/} y aumento de la ocupación; esto último unido al mejoramiento de los servicios implicaba un incremento 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, la aprobación de subvenciones directas a las empresas de transporte proporcional al número de buses en circulación y 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.

-
- 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.

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 sólo expidieron favorablemente el 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.

La consecuencia de todo ello fue que la incorporación de nuevas unidades y el mantenimiento de las antiguas fue escaso. (Solamente alcanzó a renovarse con el régimen aprobado entre un 5 por ciento y 10 por ciento del material en uso). ^{1/}

El sustancial aumento en el empleo de motoristas y personal conexo se debió 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. ^{2/}

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

^{2/} 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.

El mejoramiento en las condiciones de trabajo no se efectuó en la medida prescrita y las cooperativas de consumo y centros de descanso previstos no alcanzaron a formarse. Sí 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 iniciaron acciones similares para mejorar su situación. Sin embargo, a pesar de que también lograron 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 de sus conflictos. 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 que tuvo este primer conflicto.

Tiempo después se autorizó un alza del 20 por ciento en las tarifas.

Preguntas sobre el Caso II

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

Caso II

CONSTRUCCION DE VIVIENDAS^{1/}

En los últimos años el país 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 levantó 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 dado lugar a un fuerte proceso inflacionario. Cuando dicho proceso 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 recesiones sectoriales que tendieron a generalizarse. 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, los precios siguieron alzándose, pero a una tasa - anual acumulativa -atenuada (del orden del 10 por ciento).

^{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, participantes del Curso Básico del INSTITUTO del año 1965.

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 calificados de muy caros. 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; y para unos terceros, el problema giraba en torno del 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 la renuencia a afiliarse a sus asociaciones.

Ciertas entidades supranacionales se preocupaban por las malas condiciones habitacionales; creían ver en ellas fuentes de tensiones sociales. 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.

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.

En general, se había llegado a crear una conciencia nacional del problema de la vivienda y los órganos de prensa insistían casi a diario 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 agentes 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 exenciones tributarias 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 de solicitar la reforma del régimen de tenencia de la tierra 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 elevar 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 en los 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 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 en lo medular significara, 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.

Organismos internacionales preocupados del problema habitacional a nivel continental, venían manifestando la necesidad de disminuir el déficit habitacional de los grupos de bajos ingresos. Se sugería 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 insinuaban que el Estado creara un clima apropiado para la inversión en vivienda, estudiara una reforma del sistema de ahorro y préstamo, y normas que permitieran implantar un sistema de "autoconstrucción".

Los organismos públicos del sistema 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 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 propusieron la disminución de la desocupación y subocupación urbana, mediante el incremento del gasto público en viviendas y obras de urbanización. Propugnaban la reforma del sistema de ahorro y préstamo y la necesidad de establecer normas que frenaran la adopción de funciones de producción con gran intensificación de capital.

En líneas generales, se convino en acordar una solución inicial al problema, construyendo un mínimo de 20 000 viviendas anuales, de las cuales un 75 por ciento serían populares, en base a créditos externos, recursos de los sectores privado y público.

Se acordó que la vivienda popular destinada a familias con un ingreso anual que llegara a US\$ 1.000 anuales, tendría una superficie una superficie máxima construida de 70 m², y que, en la medida que se crearan posibilidades, tal meta podría alcanzar 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 como máximo 120 m² de construcción.

La determinación sobre superficie y cuotas de viviendas a construir se acomodó a las diversas proposiciones lanzadas y, en particular, a las de aquellos entes cuya gravitación era relevante.

Así, el gobierno se propuso alcanzar una meta que - aunque visiblemente no era la mejor - por su magnitud constituiría un impacto importante para el ritmo de la construcción, sin que comprometiera seriamente otros objetivos que el gobierno se había propuesto. Por otra parte, la magnitud que representaba la meta de viviendas populares reclutó muchos adherentes, en particular de un amplio sector de la población y de algunos partidos políticos, así como de las entidades supranacionales, que por hecho de tener que aportar parte del financiamiento, pesaban seriamente en la toma de decisiones. En efecto, esas entidades 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 otro lado, también fueron satisfechos 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 proposiciones de las asociaciones de ahorro tuvieron una amplia acogida, aunque no lograron vencer a los empresarios que basan su actividad en la venta de bienes de consumo duradero y de lujo, ya que no se elevó la tasa impositiva que recaía sobre estos bienes. A su vez, los importadores lograron impedir que se implantaran restricciones al sistema de créditos a mediano plazo, que facilitaban la compraventa de este tipo de bienes.

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

Una vez que se logró configurar el objetivo, los organismos institucionales se abocaron a la especificación e implementación de los instrumentos.

En el presupuesto fiscal se previó una partida que llegaría a un 5 por ciento del mismo, con el objeto de que el Estado, por una parte, produjera 2.000 viviendas, y, por otra, capacitara financieramente al sistema de ahorro y préstamo con una suma que llegaría hasta 20 millones de dólares; se habilitó una cuenta especial en el Banco Central por un monto de 500 mil dólares, para otorgar préstamos a las cooperativas de autoconstrucción a largo plazo y a muy bajo interés, destinadas a 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), y la apertura de una línea de crédito especial en el Banco Central para las asociaciones de ahorro y préstamo.

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

A través del conducto legislativo se aprobó un proyecto de reforma de las normas del sistema de ahorro y préstamo, que en lo principal dispuso: 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 una ley por la cual las utilidades de las empresas de construcción civil estarían exentas de pagar impuestos.

Otras disposiciones que requirieron 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 Ministerio de Economía administró las operaciones instrumentales. En general, lo previsto fue efectivamente realizado, aunque en algunos casos sufrió algunas modificaciones. Así, dado que los grupos de ingresos bajos no demandaron viviendas en la magnitud prevista, las ventajas previstas para la vivienda popular se generalizaron para todos los tipos 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 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	1.0
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, tomó conciencia del problema habitacional, el que siguió vigente en los pobladores marginales. Se intensificó, en consecuencia, la presión por un mayor y más ventajoso programa habitacional.

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, lo que lograron 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 trasladaron hacia la periferia, pero en el sentido contrario; se fueron 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 las 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 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 indujo a su desvalorización comercial.

Las operaciones instrumentales impactaron a muchos agentes dentro del sistema; sin embargo, sólo se hará mención aquí 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 alteraron 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 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 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 empezaron 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 había cambiado en algo.

Preguntas sobre el Caso III

1. En función de la información acerca del marco estructural y de las condiciones coyunturales ¿ cree que la problemática del financiamiento constituye objetivamente el problema principal planteado en el caso? Fundamente su respuesta.
2. Analice 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 que conforme a los objetivos aprobados no hubo daños para los intereses de los distintos agentes que intervienen en el proceso?

Caso III

RESTRUCTURACION DEL CREDITO AGRICOLA ^{1/}

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

Las actividades de producción se centraban en las de carácter primario-exportadora no agrícola, con lo que el desarrollo de los demás sectores habían sido dejados prácticamente de lado, particularmente el del sector agropecuario y, en cierto sentido, también el del sector industrial. A la larga ello condujo a que los bienes agrícolas tuvieran una elevada participación en la composición de las importaciones.

Para desarrollar la economía primaria-exportadora, en un comienzo el Estado montó toda la infraestructura necesaria la que financió con 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 comparación con 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 del INSTITUTO de los años 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, dadas las características indicadas, deja ver 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 singularidades más relevantes del sector agropecuario se pueden sintetizar de la siguiente manera. De partida, puede apreciarse 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. Se configura así una característica muy importante. En efecto, 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

contaba con un apreciable grupo de rescatadores. Estos operaban a nivel de las explotaciones agrícolas y cobraban altos intereses por los préstamos que otorgaban. En la práctica el financiamiento de la pequeña y mediana explotación era 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 para sus actividades de tipo comercial y 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.

Por otra parte, 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 se inició con grandes dificultades y no consiguió adelantos sustantivos, sólo algunos resultados parciales. Ello motivó a que los industriales y otros entes dispuestos a invertir en este sector, presionaran al gobierno para que agotara todos sus medios 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, plantearon con énfasis la necesidad de elevar la productividad del agro de manera que permitiera ampliar el mercado interno para los productos industriales, y a su vez que 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 de las agencias públicas del sector agropecuario con ayuda de la asistencia 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 concientizó 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, a presionar 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 públicas 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, en moneda o en especies, según la costumbre.

Estos argumentos encontraron eco entre los demás agentes participantes del proceso, ya que los terratenientes pudieron desarrollar una acción intensa

por la prensa y a través de sus organizaciones políticas y otras adherentes. A su vez, las propias organizaciones de productores pequeños y medianos encontraron acogida en algunas agrupaciones políticas.

Este flujo y reflujo de ideas y excusas contribuyó a centrar la discusión en torno al problema del crédito, que adquirió particular preponderancia y no sobre la problemática del incremento de la oferta agrícola. En efecto, los grandes propietarios manifestaron que el problema consistía en que había insuficiente oferta crediticia; los pequeños y medianos, consideraron que la dominación a que estaban sometidos por el sistema de comercialización y la imposibilidad de acceso al sistema de crédito, era el problema principal.

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 rapidez y rigor. También planteó la dificultad que encontraba para poder expandir su servicio hacia la gran mayoría de los agricultores. La asesoría técnica extranjera, así como las agencias públicas del sector, por su parte, 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 agentes, de una u otra manera, se preocuparon por hacer conocer sus problemáticas, sobre las cuales ya había cierta cobertura de apoyo.

Los pequeños y medianos productores dieron a conocer la suya 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 gubernamentales. 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, al analizar el poco éxito que tuvo su programa de extensión agrícola, hicieron 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; en ella hizo presión para que se consideraran los problemas especiales que planteaba el actual sistema crediticio, que a su juicio era la causa principal que perjudicó el programa de introducción de nuevas técnicas.

Una vez que el gobierno reconoció que el problema se radicaba en el sistema crediticio entró a considerar una serie de proposiciones que habían surgido o estaban emergiendo. Los grandes propietarios solicitaron una pronta rehabilitación del Banco Agrícola, a través de un aporte considerable de parte del Estado; a la vez que propusieron que el gobierno financiara los gastos administrativos de éste a fin de que el costo del crédito fuera reducido al máximo. Por último, y a fin de cautelar 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 con una baja tasa de interés, con un control y con 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 expandir sus colocaciones y con ello abaratar los costos. Se propuso además la ampliación de los límites para el redescuento de letras, que se crearán normas nuevas que le otorgaran mayor poder y agilidad para ejecutar los documentos en mora.

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 con 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 tenían 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 pequeños y medianos productores fueron fácilmente convencidos que con la implantación de un nuevo sistema no habría más problemas.

La proposición de capitalización de parte del Estado, fue rechazada por los temores inflacionarios que hicieron presente las autoridades monetarias. Esto no causó mayor impacto en los que propusieron debido a que simplemente no los afectaría. El hecho de que no se tomaron en cuenta los bancos privados no molestó a estos, ya que 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 vió armado con un nuevo instrumento para 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 vio incrementado sus poderes, puesto que se le confirió la potestad de 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 en lo principal, de 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 agropescuario.

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 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 optaron por retirar sus depósitos; al mismo tiempo que 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 para financiar el consumo no necesario, 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 poder mayor para recuperar sus antiguos préstamos. Como ello no se logró subieron la

tasa de interés. Las asociaciones de pequeños y medianos productores hicieron esfuerzos para 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 renglón 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 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 comparon 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 el caso IV

1. ¿Qué factor determinante cree que subyace en la problemática planteada?
2. ¿Cree 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 en el país del caso ha venido declinando en los últimos cincuenta años; su participación en el producto nacional bruto pasó del 5.8 por ciento que era 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 al carbón nacional por medio de un sistema de cuotas de importación; desde 1933 en adelante, con un impuesto sobre las licencias de importación, cuyos rendimientos se emplearon para subsidiar a los productores nacionales. Esta política fue practicada hasta la iniciación 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 generales la estabilidad de los precios y la seguridad de los abastecimientos, los que pretendía lograr 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 ubicado. La política de protección que se venía siguiendo, entraba en abierta

*/ 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.

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 del país en el mercado común se hizo, no obstante las vehementes protestas de los productores de carbón.

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

Un mercado común que incluyera el 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 parlamentarios de las regiones afectadas amenazaron retirar su apoyo al gobierno, lo cual habría destruido su ligera mayoría parlamentaria 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 periodo de transición permitido en el acuerdo del mercado común finalizó, la situación se caracterizaba por la posición abiertamente 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 usuarios de carbón 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. Entre 1958 y 1961 se redujo la capacidad de producción de los campos de carbón del Sur en un 43 por ciento de la capacidad de 1957, por efecto del cierre de algunas minas.

La acción de los grupos 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 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 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.^{1/}

^{1/} 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 que se expone tiene lugar en una economía predominantemente agrícola cuyo nivel de actividad económica y tasa de expansión dependen, principalmente, del comportamiento de las exportaciones de un reducido número de productos primarios (café, al yodón, banano y azúcar). Estas - 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 crecimiento.^{1/} La composición tradicional de las exportaciones ya 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 cualitativamente a acentuarse. Este auge del comercio interregional se había visto contrarrestado por la baja de precios de los productos primarios, situación que también tendía a intensificarse.

Las condiciones sociales del país constituían permanentemente 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 ir a engrosar la población urbana demandante de ocupación que el lento ritmo de expansión de la estructura productiva no lograba absorber.

*/ 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 del Instituto del año 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.

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 aún 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 al 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 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	2.8
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
	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

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 singularizadas 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 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 más 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 auspiciada y difundida 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 por parte de los bancos de los cheques girados por la Tesorería por carencia 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 alivio e impidieron que la situación derivara a una crisis de más graves implicaciones. 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 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 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 acusada de irresponsabilidad en el manejo de los fondos públicos, ineficiente y carente del mínimo de organización para hacer frente a la situación creada.

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 un comité ad hoc. 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 efectuadas anteriormente por equipos del Ministerio de Hacienda y de la Oficina de Planificación. En lo principal el diagnóstico planteó:

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 legislación 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 evaluación 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 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 reiteración 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 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 alcanzar 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 alícuotas 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 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 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 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. El Ministerio de 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 nuevos ingresos 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 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 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 1° de enero de 1968. Responsable de su reglamentación quedó el Ministerio de Hacienda.^{2/} 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.

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

^{2/} 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.

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 var 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 personeros del gobierno que habían propiciado las distintas alternativas de reforma, 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 internos 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, 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 Secretario de Hacienda se enfrentó a la necesidad de reducir de inmediato el presupuesto de gastos públicos. Los rubros más comprimidos 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 ya 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 públicos cuya remuneración superaba 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

Conteste las siguientes preguntas sobre cada uno de los casos:

1. Definición de problemas

- a) ¿Cuáles son las características principales de la realidad económica, política y social?
- b) ¿Qué aspectos de esa realidad dieron inicio al proceso de Política Económica?
- c) ¿Qué agentes participaron en la iniciación del proceso?
- d) ¿Cómo afectaba la realidad al comportamiento inicial de los agentes?
- e) ¿Cómo concientizaron los agentes esa realidad y qué problema plantean?

2. Transmisión de los problemas

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

3. Controversia o negociación

- a) ¿Qué objetivos proponen los distintos agentes?
- b) Los objetivos propuestos ¿son en su totalidad coincidentes o existen algunos contradictorios?
- c) ¿Hacia qué entidades institucionales se orienta principalmente la proposición de objetivos?
- d) ¿Qué objetivos fueron aprobados? Identifique los centros de decisión en que se aprobaron.
- e) A su juicio, ¿fueron bien definidos los objetivos aprobados?
- f) ¿Qué factores principales condicionaron la aprobación de los objetivos?
- g) Identifique los agentes cuyas proposiciones predominaron en la aprobación de los objetivos.

- h) ¿Coincidieron integralmente los objetivos aprobados con las proposiciones iniciales o consistieron más bien en un término medio de compromiso transaccionado entre algunos de los agentes sociales participantes?

4. Selección de los instrumentos

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

5. Aplicación de los instrumentos

- a) Explique cómo se administraron los instrumentos.
- b) Identifique los agentes administradores.
- c) ¿Cómo estructuró la entidad encargada de la administración de los instrumentos?
- d) ¿Qué factores condicionantes del comportamiento de los agentes fueron afectados?
- e) ¿Cuáles fueron los principales agentes activos y cuáles los pasivos ante la aplicación de los instrumentos?
- f) ¿Las operaciones instrumentales realizadas coincidieron plenamente con las operaciones instrumentales previstas?

6. Efecto de los instrumentos

- a) ¿Cuáles fueron los principales efectos de la aplicación de los instrumentos y demás etapas del proceso?
- b) ¿Qué nuevos comportamientos adoptaron los agentes como resultado del proceso?
- c) ¿Se cumplieron los objetivos aprobados? ¿En qué grado?
- d) ¿Las operaciones instrumentales tuvieron los efectos previstos?
- e) ¿Qué agentes resultaron favorecidos por el proceso? ¿Cuáles no lo fueron?

- f) ¿Se crearon nuevos agentes durante el proceso?
- g) ¿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?