

**POLÍTICAS LIBERALES  
EXITOSAS II**

Soluciones para superar la pobreza



Eneas Biglione– Juan Fernando Carpio– Dora de Ampuero– Ignacio  
De León– José Joaquín Fernández– Giancarlo Ibárgüen– Gustavo  
Lazzari– Hugo Maul– Ariel Montoya– Martín Simonetta– Ángel Soto  
(Autores)

Gustavo Lazzari – Héctor Ñaupari  
(Compiladores)

# **POLÍTICAS LIBERALES EXITOSAS II**

## **SOLUCIONES PARA SUPERAR LA POBREZA**

RELIAL, Red Liberal de América Latina  
Fundación Friedrich Naumann para la Libertad

México D.F., México, 2008

Diseño de tapa: (estudio dos) comunicación visual.  
Cuidado de la edición: Odile Gaset Mauri

© 2008 Fundación Friedrich Naumann.

Prohibida la reproducción total o parcial de este libro, o su almacenamiento en un sistema informático, su transmisión por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia, registro u otros medios sin el permiso previo por escrito de los titulares del copyright.

Hecho el depósito legal:

ISBN:  
978-607-95144-0-2

Impreso en México D.F.

# COMPILADORES

**HÉCTOR ÑAUPARI (Lima, 1972)**

Héctor Ñaupari es un destacado promotor de las ideas de la libertad, tanto en el Perú como en el ámbito latinoamericano. Graduado por la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, es egresado de su Maestría en Derecho Civil y Comercial. Obtuvo el Diploma de Estudios Superiores del Doctorado en Derecho Privado de la prestigiosa Universidad de Salamanca, España, siendo en la actualidad candidato al citado Doctorado. Es Vicepresidente de la Red Liberal de América Latina, RELIAL, Presidente del Instituto de Estudios de la Acción Humana, e integra el Consejo Consultivo de la Coordinadora por la Inversión y el Trabajo, todas ellas importantes iniciativas a favor de la libertad en el continente. Es autor de los libros *En los sótanos del crepúsculo* (1999), *Poemas sin límites de velocidad* (2002) *Páginas Libertarias* (2004), *Rosa de los vientos* (2006) y *Libertad para todos* (2008). En el 2001 resultó ganador del Premio Académico Internacional de Ensayo Charles S. Stillman, Guatemala, organizado por la Universidad Francisco Marroquín de Guatemala.

**GUSTAVO LAZZARI (Buenos Aires, 1967)**

Gustavo Lazzari es Licenciado en Economía y Director de Políticas Públicas de la Fundación Atlas para una Sociedad Libre. Desarrolla una profusa actividad docente como Profesor de Economía y Economía Argentina en la Cámara Argentina de Comercio, Universidad del Salvador y en las escuelas de Postgrado ESEADE (Escuela Superior de Economía y Administración de Empresas y CE y CE (Rosario, Santa Fe). Académicamente ha sido asistente de investigación en ESEADE (Proyecto Políticas Públicas *Proyectos para una sociedad abierta* y en el Proyecto *En defensa de los más necesitados*). En 1992 el Centro de Economía Internacional y el PNUD – Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto premiaron su trabajo *El impacto de la PAC en las exportaciones agropecuarias argentinas*. Compiló y coordinó la publicación de libros y publicaciones de ESEADE, Fundación Atlas1853 y Fundación FEEL. Compiló junto a Martín Simonetta los libros *Soluciones de Políticas Públicas para*

*un país en Crisis* (2003), *Héroes de la Libertad* (2006) y *Políticas Liberales Exitosas* (2006). Sus artículos e informes son publicados por medios escritos nacionales y de América Latina, como La Nación, La Prensa, *Ámbito Financiero*, *Infobae*, entre otros medios del interior de Argentina y América Latina. Ha cursado el Postgrado Master de Economía y Ciencias Políticas en ESEADE. Como actividad empresaria, desde 1993 gerencia una empresa del sector alimenticio.

***Dedicado a la heroica minoría  
que defiende resueltamente  
la libertad en América Latina.***





## ÍNDICE

Agradecimientos.....	11
Sendero Luminoso, fragilidad institucional y socialismo del siglo XXI en el Perú. <i>Eneas Biglione.</i> .....	13
Descentralización más profunda: un esquema para sociedades más exitosas. <i>Juan Fernando Carpio.</i> .....	35
El caso de la dolarización del Ecuador. <i>Dora De Ampuero.</i> .....	53
La liberalización de las ventas de medicamentos en Venezuela. <i>Ignacio De León.</i> .....	73
¿Son necesarios los Bancos Centrales en América Latina? <i>José Joaquín Fernández.</i> .....	91
La liberación del espectro radioeléctrico en Guatemala. <i>Giancarlo Ibargüen.</i> .....	123
Acelerar el derrame. El desafío de la libertad. <i>Gustavo Lazzari.</i> .....	149
Reformas macroeconómicas liberales en Guatemala. <i>Hugo Maul, Lisandro Bolaños y Jaime Díaz.</i> .....	163
La transición liberal nicaragüense (1990–2007). <i>Ariel Montoya.</i> .....	183
Estados Unidos de Norteamérica: Mucha lucha, a way of life. <i>Martín Simonetta.</i> .....	195

Chile: mercado y democracia.  
Los fundamentos de la revolución liberal.  
*Ángel Soto*..... 199

Biografía de los autores ..... 219

## **Agradecimientos**

Este libro no sería posible sin la inestimable colaboración de RELIAL, la Red Liberal de América Latina, y su Presidente, el doctor Otto Guevara Guth; la Fundación Friedrich Naumann para la Libertad, a través de su representante Ulrich Wacker, y sus funcionarios Víctor Hugo Becerra y Odile Gaset Mauri; y los autores, brillantes expositores del pensamiento liberal latinoamericano. A todos ellos, a su decisión, a su compromiso con los altos ideales de la libertad, les brindamos nuestra eterna gratitud. Que este libro represente su misma aspiración: lograr que América Latina sea, por fin, un continente libre.

*Los compiladores*



## **Sendero Luminoso, fragilidad institucional y socialismo del siglo XXI en el Perú**

*Eneas A. Biglione*

Quienes entendemos al liberalismo clásico como sistema maximizador de la satisfacción de necesidades, tendemos muy a menudo a considerar como políticas liberales exitosas tan sólo a aquellas que reducen el campo de acción del gobierno. Tal es el caso de la privatización de empresas públicas, la ruptura del monopolio gubernamental de la emisión de moneda, la firma de tratados de libre comercio, las medidas de protección del capital extranjero y en general todas aquellas políticas que conducen hacia la reducción del gasto público y la desregulación. Pero en los umbrales de este turbulento siglo XXI, en el que los marxistas, los narcotraficantes y las redes terroristas internacionales combinan sus esfuerzos de manera creativa para atentar efectivamente contra la paz, el estado de derecho y el capitalismo hemisférico; los que dedicamos nuestras vidas a enseñar los beneficios de la libertad debemos recordar que el hecho de limitar las esferas de acción del gobierno no equivale a su total desaparición. Los liberales clásicos, a diferencia de los anarquistas utópicos, consideramos que el gobierno debe existir y actuar en un marco institucional claramente delimitado; y a la hora de definir su rol, entendemos que las cuestiones de defensa, seguridad y justicia, deben sin dudas quedar a su cargo.

El llamado *socialismo del siglo XXI*, impulsado hoy en día desde Cuba y aplicado irresponsablemente en Argentina, Bolivia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Venezuela; no sólo se encuentra lejos de satisfacer las necesidades de sus gobernados por medio de fallidas políticas de prestación pública de educación, salud, empleo, vivienda y jubilación, sino que además ha descuidado la protección de sus gobernados del azote del crimen organizado y del sangriento accionar de los grupos terroristas. A los fines de este capítulo, interesa revisar el caso de Sendero Luminoso, de cuyo brutal accionar fue víctima el Perú durante más de veinte años. El polémico reporte final<sup>1</sup> de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR)

---

<sup>1</sup> La naturaleza de la Comisión de la verdad y la reconciliación <http://www.verdad.org.pe/> se describe muchas veces como polémica por la inclinación inminentemente socialista de la amplia mayoría de sus miembros y por la marcada insistencia en el respeto de los derechos humanos de los integrantes de los grupos terroristas, cuando éstos han mostrado un profundo desprecio de los mismos, con su accionar y por me-

nos indica que el número de víctimas alcanzó las 70.000 personas y que las pérdidas materiales superaron los 20.000 millones de dólares, convirtiendo al grupo terrorista<sup>2</sup> en el más brutal y sangriento de todos los tiempos en América Latina.

Hoy en día, que el Perú se ha encaminado<sup>3</sup> hacia la estabilidad económica sostenida y logrado la pacificación de la mayor parte del territorio peruano, y que las mayores compañías del mundo invierten en él, la influencia estratégica de los *think tanks*, avocados al estudio y promoción de políticas públicas sanas, es la que debe preparar a la sociedad civil peruana para enfrentar los obstáculos que los enemigos de la libertad le sabrán imponer. En este sentido, la relevancia práctica del presente capítulo consiste en recalcar que buena parte de las precarias condiciones institucionales que posibilitaron el éxito de Abimael Guzmán y los efectos secundarios de la batalla internacional contra las drogas, continúan afectando hoy en día al Perú. Dichos factores, en combinación con la injerencia<sup>4</sup> de la dictadura cubana, Hugo Chávez y los líderes de las FARC, cuyos siniestros<sup>5</sup> planes para

---

dio de sus publicaciones. Ver nota 18.

2 Fuente: Reporte 2006 de actividades terroristas analizadas por países del Departamento de Estado de los Estados Unidos: <http://www.state.gov/documents/organization/83383.pdf>

3 Ver "Peru may be the next rising star in Latin America" de Andrés Oppenheimer: <http://www.hacer.org/current/Peru091.php>

4 Muchas son hoy en día las maneras en que el socialismo del siglo XXI intenta desestabilizar al gobierno de Alan García. Algunas de las más creativas son:

- Casas del Alba: Perú no es país miembro del Alba, sin embargo tiene instaladas un número importante de casas del Alba (se habla de más de 30) desde donde se impulsan programas tales como la Misión Milagro por el que viajan personas pobres del Perú a Venezuela y Bolivia a recibir tratamiento médico gratuito. Muchos de estos pacientes han regresado al Perú denunciando que le faltan órganos vitales y que no han solucionado sus problemas de salud previos.

- Financiación de Paros Generales: Mario Huaman, secretario general de la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP) forma parte de la directiva del Congreso Bolivariano de los Pueblos y se han encargado de la organización de múltiples paros generales.

- El venezolano Amílcar Figueroa Salazar, dirigente del partido de Hugo Chávez, comenzó a aparecer en los reportes de inteligencia de la Dirección Contra el Terrorismo (Dircote) a partir de su participación activa en la denominada "Cátedra Internacional Bolivariana José Carlos Mariátegui", lanzada en Lima en junio del 2006.

- El vicepresidente de Colombia, Francisco Santos Calderón, ha denunciado en múltiples oportunidades que las FARC tienen en la mira al Perú de acuerdo a la información de las PCs de alias "Raúl Reyes", inyectando recursos destinados a las actividades del MRTA.

- Los Ponchos Rojos de Evo Morales, liderados por Felipe Quispe Huanca, han venido desarrollando labores proselitistas en eventos realizados en comunidades indígenas de zonas fronterizas del Perú tales como Tacna, Puno y parte de Arequipa.

5 Tras el exitoso operativo del 1 de Marzo de 2008, a cargo de las fuerzas poli-

el continente fueron recientemente revelados en los medios internacionales de comunicación, están facilitando el rebrote de la violencia<sup>6</sup> en el Perú e impulsando un efecto contagio hacia los países limítrofes y en general a la región toda. Finalmente, interesa también recalcar la importancia de la efectiva acción militar y policial diseñada e implementada durante la administración de Alberto Fujimori con el claro objetivo de restaurar la paz y el orden que hoy en día disfrutan 29 millones de peruanos.

### **Sendero Luminoso: Génesis, fortalecimiento y ocaso**

Sendero Luminoso fue concebido en 1970 por el arequipeño Raúl Abimael Guzmán Reinoso<sup>7</sup>, a partir de un grupo de ex miembros de la “facción maoísta bandera roja” del partido comunista del Perú (PCP). Su peculiar nombre está inspirado en una máxima de José Carlos Mariátegui, fundador del PCP, que afirma: “El Marxismo-Leninismo abrirá el sendero luminoso hacia la revolución”. Según sus propios estatutos, la agrupación fue organizada con el objetivo de: “reemplazar las instituciones de la burguesía peruana con un régimen comunista revolucionario en manos de los campesinos”. El “presidente Gonzalo” (pseudónimo con el que los senderistas bautizarían a Abimael Guzmán) por entonces profesor de filosofía de la Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga, dedicó toda la década del setenta a la paciente tarea de difundir propaganda política y reclutar seguidores entre sus muchos colegas y alumnos.

Guzmán, en sus tiempos de estudiante en la Universidad Nacional San Agustín de Arequipa estudió filosofía y derecho; dedicando su te-

---

ciales colombianas en territorio ecuatoriano, se eliminaron 17 terroristas (entre ellos Luis Edgar Devia Silva, alias “Raúl Reyes”, número dos de las FARC) y se incautaron tres computadoras portátiles con valiosa información (fotos, documentos, videos, etc.) que entre otras cosas han permitido determinar los acuerdos oficiales y las transferencias de dinero entre los gobiernos de Hugo Chávez, Rafael Correa, grupos integrantes del Foro de Sao Paulo y las FARC. Antes de publicar este capítulo, INTERPOL, a pedido del gobierno de Álvaro Uribe Vélez, ha certificado la veracidad del contenido de las referidas computadoras. El informe completo puede leerse aquí: <http://www.hacer.org/pdf/InterpolFARC.pdf>

6 Ver “Denuncian que Sendero Luminoso se recompone” aquí: <http://www.hacer.org/current/Peru096.php> y “In Search of Artemio” por Álvaro Vargas Llosa aquí: <http://www.independent.org/newsroom/article.asp?id=2081>

7 Raúl Abimael Guzmán Reinoso nació el 4 de diciembre de 1934 en Mollendo, capital de la provincia de Islay, departamento de Arequipa; casualmente la misma región donde nació José Carlos Mariátegui.

sis doctoral en filosofía a analizar la “Teoría kantiana del espacio” y su tesis doctoral en leyes a estudiar “El Estado en la democracia burguesa”. Al finalizar sus estudios universitarios, Guzmán se mudaría a la región de Ayacucho a dictar cátedra, donde eventualmente se convertiría en líder del comité regional del PCP. A comienzos de la llamada revolución cultural China de 1965, Guzmán viajaría a dicho país con el objeto de estudiar de cerca la naturaleza de los cambios implementados por el gobierno autoritario de Mao Tse-Tung. Al regresar de su viaje, Guzmán se decidirá a enfrentar obsesivamente la ola revisionista dentro del movimiento comunista, es decir, a todos aquellos miembros del partido que proponían dejar de lado los principios marxistas por haber sido testigos de su obsolescencia. Luego de un minucioso estudio de las características de la sociedad peruana de aquel tiempo, el PCP-SL determinó que la estrategia maoísta, consistente en “conquistar las grandes ciudades comenzando a influir desde las zonas rurales”, podía aplicarse en el Perú sin demasiados inconvenientes. Sendero Luminoso puso entonces en marcha un perverso plan cuya misión principal consistía en aprovechar la debilidad institucional del país y la escasa legitimidad de los gobernantes de turno, en favor de la agenda Marxista-Leninista-Maoísta de Guzmán y sus seguidores.

Entre 1973 y 1975, Sendero Luminoso concentró sus esfuerzos en el ámbito universitario, con el claro objetivo de controlar la veta política de las facultades del Perú. En un primer momento, consiguieron dominar los centros de estudiantes de la Universidad de Huancayo y la Universidad Nacional de Educación Enrique Guzmán y Valle (UNE), y obtuvieron una representación significativa en la Universidad Nacional de Ingeniería de Lima y en la Universidad Nacional de San Marcos. Pero poco tiempo después, el PCP-SL debió enfrentar una seguidilla de derrotas electorales en todas las universidades mencionadas y otras tales como la Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga, de la que el mismísimo Guzmán era docente. Tras sufrir semejante rechazo de los votantes, la cúpula del movimiento decidió minimizar sus esfuerzos políticos en el ámbito universitario y comenzar a elaborar una estrategia que no dependiera de la voluntad popular.

A comienzos de 1980, los senderistas organizaron lo que dieron en llamar ‘segunda plenaria del comité central’, que consistió en una serie de reuniones clandestinas en la zona de Ayacucho a partir de las que tomaron varias decisiones:

- Ordenaron la transferencia de sus milicias a áreas estratégicas



de las provincias para dar comienzo oficial a la 'lucha armada'<sup>8</sup>.

- Establecieron un nuevo órgano de liderazgo, encargado de las decisiones militares y políticas del grupo, al que dieron en llamar: 'directorio revolucionario'.

- Pusieron en funcionamiento la primera escuela militar, donde los futuros miembros serían entrenados en tácticas de guerra y en fabricación casera y uso de armamento bélico.

Por aquellos tiempos el movimiento implementó un mecanismo de optimización organizacional llamado "crítica y autocrítica", inspirado en la práctica maoísta por la cual se busca eliminar los vestigios de individualidad de sus adeptos, parte de lo que dentro del movimiento terrorista es considerado un "rezago burgués"<sup>9</sup> y a efectivizar el trabajo de sus miembros. A partir de la implementación del referido sistema, gran parte de los miembros del comité central de sendero resultaron duramente criticados por el resto del movimiento, con excepción de Abimael Guzmán, quien a partir de esta medida se afianzaría de una vez y para siempre como líder oficial del grupo.

Durante el año 1980, el gobierno militar peruano llamó a elecciones democráticas por primera vez en doce años. Pero Sendero Luminoso, en lugar de presentar un candidato, optó por poner en marcha el accionar de la guerrilla establecida en la provincia de Ayacucho. El 17 de Mayo de 1980, en vísperas de elecciones presidenciales, los terroristas quemaron las urnas oficiales del pueblo de Chuschi, en Cangallo, en lo que históricamente constituyó el primero de una lista interminable de actos de guerra de Sendero Luminoso. Si bien los responsables fueron detenidos y el gobierno nacional debió enviar nuevas urnas, las elecciones tuvieron lugar sin más incidentes y el atentado terminó recibiendo poca cobertura por parte de la pren-

---

8 "Larga ha de ser pero fructífera, cruenta ha de ser pero brillante, dura ha de ser pero vigorosa y omnipotente. Se ha dicho que con fusiles se transforma el mundo, y ya lo estamos haciendo" extraído del pleno ampliado del Comité Central del PCP-SL de Agosto de 1980.

9 Los miembros de sendero Luminoso estaban tan convencidos de su superioridad moral e intelectual en relación con el resto de los mortales, que hasta discriminaban a otros grupos terroristas peruanos de similares convicciones. Convertirse en miembro del PCP-SL equivalía al indudable "renacimiento y purificación" del individuo, si bien unirse a la militancia equivalía a sumirse de manera absoluta a la doctrina y jerarquía del partido. Gonzalo Portocarrero en su obra "Razones de sangre" resume claramente la idea "El paso a la militancia es el hecho decisivo. Es la afirmación de un compromiso al que ya nunca se podrá renunciar. [...] Emile Durkheim afirmaba que la conversión logra en días lo que el proceso educativo puede demorar años en conseguir. Actitudes, opiniones, sentimientos: todo queda afectado. [...] Como cualquier convertido, el militante senderista se pretende un hombre iluminado, sin fisuras; alguien salvado de las iniquidades de la vida al haber encontrado la verdad definitiva".

sa limeña. Cabe destacar, que la profunda centralización del país y la gran distancia geográfica entre los núcleos de decisión política y las primeras zonas víctimas del terror, han sido dos factores que facilitaron el impune desarrollo de las sangrientas actividades del PCP-SL durante tantos años.

La acción violenta de Sendero Luminoso, pese a las primeras medidas antiterroristas gubernamentales implementadas<sup>10</sup> en 1983, logró extenderse hacia el norte de la región andina. En un primer momento, los insurgentes buscaron obtener el apoyo de los campesinos locales a cambio de la sangrienta “justicia popular”. La estrategia consistía en asesinar en público a todos aquellos que el PCP-SL consideraba “enemigos” de la población rural: a los ladrones de ganado, a los directores de las granjas colectivas del estado y en general, a todos los comerciantes exitosos. Pero la referida ola de homicidios violentos, más que cosechar el apoyo de la población rural, consiguió sembrar el miedo y la desconfianza entre los lugareños. Muchos de los informes divulgados al respecto insinúan que los sectores rurales se convirtieron voluntariamente a las ideas y métodos sanguinarios del PCP-SL, pero hoy en día se sabe a ciencia cierta que la amplia mayoría de los campesinos reclutados fueron extorsionados de alguna manera. Este último factor, es una de las razones por las que sendero contó con un elevado número de mujeres entre sus filas, ya que en no pocos casos eran más fáciles de convencer luego de ver amenazada la vida de sus hijos y de ser abusadas psicológica y sexualmente.

La mañana del 3 de Abril de 1983, en Lucanamarca, provincia de Huancasancos, un grupo de guerrilleros senderistas asesinó a hachazos y machetazos a 69 campesinos, entre los que se contaban un bebé de seis meses y 20 menores de edad, acusados de colaborar con el gobierno. Abimael Guzmán confirmó su intención de aleccionar al gobierno con la “masacre de Lucanamarca” en una entrevista que concedió a El Diario<sup>11</sup> en el año 1988 en la que declaró que: “en vista de las operaciones militares reaccionarias, decidimos responder con

---

10 A partir de la disposición presidencial de Fernando Belaúnde Terry del 29 de diciembre de 1982 que dispuso la declaración de “zona de emergencia” a la provincia de Ayacucho y el envío de fuerzas armadas a la misma con el objetivo de arrestar a los responsables de actos terroristas. El mismo Belaúnde Terry optó por no exigir mano dura con los terroristas argumentando temer un potencial regreso de los gobiernos militares si les asignaba demasiado poder y recursos a sus fuerzas armadas.

11 El Diario comenzaría a jugar el rol de vocero oficial de Sendero Luminoso luego de esta entrevista publicada en 31 de Julio de 1988, que con el tiempo se conociera como “entrevista del siglo” y que entre otras cosas, permitiría obtener algunos detalles de las ideas y metodología del grupo terrorista y confirmaría que Abimael Guzmán aun continuaba con vida.

nuestro propio operativo en Lucanamarca, para que ni nosotros ni ellos nos olvidáramos jamás de lo ocurrido”.

Al ejecutar el cierre de los mercados rurales con el objetivo de “acabar con la economía capitalista y lograr el desabastecimiento de la ciudad capital”, el PCP-SL acabó con la única fuente de ingresos de cientos de miles de campesinos de escasos recursos. Al mismo tiempo, los senderistas comenzaron a impulsar campañas de muy baja popularidad, tales como las que prohibían la celebración de fiestas y el consumo de alcohol. Buena parte de la población rural, cansada de la violencia y los abusos de los guerrilleros, comenzó a ofrecerse voluntariamente para integrar grupos de disidentes conocidos como “rondas campesinas” o patrullas antisenderistas, que en el futuro terminarían jugando un papel fundamental en la derrota del terrorismo. En sus tres primeros actos de sublevación, documentados en el año 1983, los valerosos “ronderos”, muy pese a la poca sofisticación de sus armas, lidiaron de manera efectiva con el enemigo, eliminando a 13 terroristas como reacción al asesinato de sus autoridades comunales. Dichas operaciones tuvieron lugar en las cercanías de la ciudad de Huanta durante el mes de Enero, en Sacsamarca en el mes de Febrero y en el pueblo de Lucanamarca en Marzo del mismo año.

Los sanguinarios ataques de Sendero Luminoso que en un principio se circunscribieron a las poblaciones rurales, comenzaron a llevarse a cabo también en las grandes ciudades. En la ciudad de Lima, capital del Perú, los terroristas acabaron con la vida de un significativo número de civiles. Durante el año 1983, destrozaron un elevado número de torres de alta tensión<sup>12</sup>, con lo que ocasionaban frecuentes apagones en todo el país y la capital e incendiaron la planta química de Bayer<sup>13</sup> considerada símbolo del “imperialismo yankee”. Ese mismo año, detonaron una bomba en la sede de Acción Popular, partido político del presidente Fernando Belaúnde Terry y crearon lo que dieron en llamar “Ejército Guerrillero Popular”, incrementando el número de ataques a puestos policiales y emboscadas a patrullas militares, sin disminuir la frecuencia de los asesinatos selectivos y demás atentados terroristas a los que tenía acostumbrados a los medios de prensa.

En Junio de 1985, los terroristas detonaron un auto bomba frente a los palacios de gobierno y de justicia, durante el mismo día que el presidente Belaúnde Terry recibía en Lima a su par argentino Raúl

<sup>12</sup> Se estima que entre 1980 y 1985, el PCP-SL destruyó unas 47 torres de alta tensión.

<sup>13</sup> Según los historiadores, la planta de Bayer, en Ventanilla, fue incendiada el 27 de Mayo de 1983.

Alfonsín. Tras este feroz atentado, el grupo aparecería mencionado por vez primera en los titulares de la prensa internacional. Por aquel entonces, los blancos de la furia del PCP-SL se habían extendido a políticos, sindicalistas, organizaciones de campesinos y miembros de otros grupos comunistas que no coincidían con el cien por ciento de sus métodos y su objetivo. En vísperas de las elecciones presidenciales de 1985, los senderistas atentaron<sup>14</sup> contra la vida del presidente del Jurado Nacional Electoral (JNE), Domingo García Rada, quien en un principio resultó gravemente herido y falleció pocos meses después. Durante este mismo año, algunas células de Sendero Luminoso pusieron en marcha otro plan estratégico que lograría amplificar enormemente el accionar del grupo, trasladándose hacia el sur del país y estableciéndose en el valle de Huallaga, región cocalera por excelencia<sup>15</sup>. Y será precisamente esta decisión estratégica de la cúpula del PCP-SL la que les procurará los recursos financieros necesarios para propagar su sangrienta “guerra popular” a la totalidad del territorio peruano.

Si bien las potencias extranjeras no han estado vinculadas directamente en los esfuerzos de contrainsurgencia del Perú, uno de los efectos secundarios de su batalla internacional contra las drogas consiguió dotar a los senderistas de una gigantesca fuente de financiamiento. La guerrilla de sendero se autoproclamó defensora de los intereses de quienes cultivaban<sup>16</sup> la planta de coca o “planta divina

14 El 24 de Abril de 1985, dos automóviles conducidos por senderistas armados con ametralladoras y granadas de mano, interceptaron el vehículo en el que viajaba el presidente del Jurado Nacional Electoral (JNE), en el distrito de San Isidro, en Lima. Como resultado del ataque, murieron acribillados el chofer y el guardaespaldas de García Rada, quien quedara al borde de la muerte luego de recibir dos balazos en la cabeza y uno en el brazo. Si bien no murió en el acto, lo haría varios meses después del atentado.

15 Nótese que la producción peruana actual de coca supera el 60% del suministro total mundial. Debemos recordar que la producción de coca y cocaína fue incentivada desde los Estados Unidos hacia fines del siglo XIX, ya que la “planta divina de los Incas” era considerada un alcaloide de efectos prácticamente milagrosos, utilizada con fines medicinales y para la preparación de productos de gran éxito comercial (Vg.: la Coca Cola, creada en Atlanta en 1886 y que ya para el año 1900 era un éxito mundial en ventas). Estados Unidos llegó a ser el principal importador mundial de coca y cocaína provenientes principalmente del Perú. Pero entre 1900 y 1920, el consumo de cocaína fue prohibido en todo el mundo, por la fuerte adicción que la sustancia creaba en sus usuarios y por los efectos secundarios devastadores en la salud de quienes la consumen. Estados Unidos se convirtió entonces en líder de la cruzada contra su producción y su consumo.

16 Cabe recordar que aquellas familias dedicadas al cultivo de coca (u oro verde, como la llaman en la zona), integradas por un promedio de 4.9 personas, obtenían por aquel tiempo un ingreso estimado entre \$ 8.000 y \$50.000 dólares por año, en un momento en que el producto bruto anual per capita no superaba los \$920 dólares.

de los Incas”, evitando que éstos fueran arrestados por las unidades antinarcóticos del gobierno y cobrándoles este servicio de protección por medio de un “impuesto revolucionario” equivalente a la quinta parte de su producción. Los senderistas también comenzaron a prestar servicios a los narcotraficantes colombianos, avocándose a proteger los cargamentos de pasta de coca provenientes de las 120 franjas de tierra del Huallaga. A cambio de sus servicios, el PCP-SL obtenía una jugosa remuneración de manos de las mafias colombianas, que se llegó a estimar entre \$10.000 y \$15.000 dólares por vuelo (el equivalente a un ingreso anual total de entre 20 y 100 millones de dólares). En relación a este tema y dados los magros resultados del mencionado programa antinarcóticos, los países interesados deberían replantear sus estrategias y quizás complementarlas con la creación de fundaciones, que haciendo uso de donaciones provenientes del sector privado, impulsen programas informativos apuntados a la prevención del consumo entre la población joven.

Entre las víctimas del accionar criminal de Sendero Luminoso no sólo se contaron ciudadanos peruanos sino además, personas de otras nacionalidades. Entre los asesinatos de mayor repercusión se destacan: el de Constantin Gregory, funcionario de la Agencia Norteamericana para el Desarrollo Internacional (USAID) y el de dos trabajadores sociales franceses en 1988. Finalmente el cruento asesinato de dos sacerdotes polacos y uno italiano, en el departamento de Ancash en Agosto de 1991.

Hacia 1991, Sendero Luminoso ya controlaba grandes extensiones de la región central y sur del Perú y contaba con una enorme influencia en los alrededores de Lima, principalmente entre los habitantes de los cinturones de pobreza, a quienes remuneraba muy bien a cambio de su lealtad. A medida que los recursos y el poder de la organización se fueron multiplicando, se profundizó el culto a la figura de Guzmán. Este último hecho pudo comprobarse en el cambio de nombre de la ideología oficial de Sendero Luminoso, que promovida hasta el momento como Marxismo-Leninismo-Maoísmo pasaría a conocerse como “pensamiento Gonzalo”. Este último hecho es el que convencería a las autoridades de la importancia fundamental de arrestar al líder de sendero y a los demás miembros de la cúpula, como una forma efectiva de acabar con la insurgencia.

En Febrero 15 de 1992, el PCP-SL asesinó cruelmente a María Elena Moyano, de 33 años de edad, organizadora comunitaria de Villa El Salvador<sup>17</sup> en presencia de sus hijos de 10 y 11 años, dinamitan-

---

17 Una de las villas de emergencia más grandes de Lima.

do posteriormente el cadáver de su víctima. El despiadado crimen tuvo lugar pocos días después que la prensa local nominara a María Elena Moyano como personalidad del año por su “valiente crítica de los atroces métodos empleados por Sendero Luminoso y por su vigorosa cruzada contra el asesinato de miembros del movimiento feminista peruano”. Si hay algo sobre lo que jamás han quedado dudas entre los historiadores, es la brutal naturaleza de los métodos utilizados por los senderistas y su abierto desprecio por los derechos humanos<sup>18</sup>.

En el período que va de 1980 a 1990, se sucedieron las administraciones de Fernando Belaúnde Terry, Juan Velasco Alvarado, Francisco Morales Bermúdez y Alan García. Todos y cada uno de ellos intentaron lidiar a su manera con Sendero luminoso. De más está decir que las distintas estrategias fueron ejecutadas sin pena ni gloria y en un entorno de marcada distancia entre el gobierno civil y las fuerzas armadas. Pero luego de una década caracterizada por la muerte y el miedo, en los comicios del 10 de Junio de 1990, el ingeniero agrónomo Alberto Fujimori Fujimori, descendiente de inmigrantes japoneses, triunfó<sup>19</sup> en la segunda vuelta de unas reñidas elecciones

---

18 La cúpula del movimiento afirma en uno de sus documentos oficiales: “Comenzamos no adhiriéndonos ni a la declaración universal de los derechos humanos ni a lo establecido por la convención de Costa Rica, si bien hemos utilizado sus herramientas para desenmascarar al viejo estado peruano [...]. Para nosotros, la idea de derechos humanos contradice nuestra visión de los derechos populares, porque consideramos a los derechos como un producto social, y no al hombre como un ente abstracto, con derechos innatos. Los “derechos humanos” existen tan sólo para la burguesía, y al frente del feudalismo, al igual que la libertad, la igualdad y la fraternidad han pertenecido en el pasado tan sólo a los burgueses. Pero hoy en día, la aparición del proletariado como una clase organizada en el partido comunista, con la experiencia de las revoluciones exitosas, con la construcción del socialismo, la nueva democracia y la dictadura del proletariado, se ha demostrado que los derechos humanos sirven a la clase opresora y a los explotadores que lideran a los estados imperialistas y manejados por terratenientes [...]. Nuestra posición es muy clara. Nosotros rechazamos y condenamos a los derechos humanos por ser una herramienta burguesa, reaccionaria, contrarrevolucionaria y una herramienta típica de los revisionistas, imperialistas y en particular de los imperialistas yankees”.

19 En la primera vuelta, el candidato del Frente Democrático (Fredemo) don Mario Vargas Llosa (admirado escritor, excelente persona y gran aliado de quienes enseñamos la libertad, por cierto) obtuvo el 28,2% y Fujimori el 24,3%. Fujimori triunfaría en la segunda vuelta por ser un candidato nuevo, al que la izquierda peruana y el APRA darían sus votos en la segunda vuelta. El hecho de ser hijo de inmigrantes japoneses le daría cierta ventaja extra ante la popular creencia entre los votantes de que

presidenciales con el 56,5% de los votos. Al poco tiempo de conocer su triunfo definitivo, Fujimori anunció una estrategia político-militar comprehensiva apuntada a barrer con los problemas de seguridad que el país enfrentaba. Dicha estrategia contemplaba:

- Un cambio de actitud del gobierno hacia los campesinos dedicados al cultivo de coca, quienes a partir de la aplicación de la “doctrina Fujimori”<sup>20</sup>, dejarían oficialmente de ser parte de la cadena de narcotráfico.

- La creación de organismos de inteligencia.

- El otorgamiento de status legal a las rondas de campesinos antisenderistas, rebautizándolas como “Comités de autodefensa” (CAD) y el aprovisionamiento de las mismas con escopetas calibre 12, entrenamiento militar y apoyo profesional del ejército peruano. Esta estrategia de incorporación de los ronderos a la maquinaria gubernamental de lucha contra el terrorismo, buscó conquistar el apoyo de la población rural y aprovechar la información que cada uno de éstos tenían sobre el accionar insurgente a nivel local. Según cifras oficiales, a comienzos del año 2005 ya existían unos 7.226 CADs, de los que 4.000 desarrollaban actividades en la región central del Perú, por aquel entonces dominada por Sendero Luminoso.

- La provisión de cortes de justicia y servicios de seguridad que eventualmente reemplazarían la “justicia popular” del PCP-SL en las zonas más afectadas. En especial, en el valle del Huallaga, desde donde fluían los fondos vinculados al narcotráfico.

En un principio Sendero Luminoso intentó mostrarse inmune a las nuevas medidas, llevando a cabo su atentado de mayor repercusión histórica, ocurrido a las 9 PM del 16 de Julio de 1992. El PCP-SL detonó un coche bomba con 500 kilogramos de nitrato de amonio y combustible, en la concurrida calle Tarata, del distrito de Miraflores, en Lima. El saldo del atentado fue de 25 muertos, 17 desaparecidos y más de 200 heridos. Entre los cuantiosos daños materiales se contaron: 164 inmuebles totalmente destruidos, 400 inmuebles parcialmente dañados y 64 automóviles inutilizados.

La estrategia general de la administración Fujimori buscó presionar a Sendero Luminoso desde varios frentes al mismo tiempo. Comenzó por declarar a la región de Ayacucho como zona de emergencia, con la consiguiente suspensión de los derechos y las garantías constitucionales que eso implica, y por enviar un importante contingente de fuerzas militares. Con el paso de los meses, la sofisticación

Japón se vería incentivado a enviar ayuda económica al Perú.

<sup>20</sup> Siguiendo las sugerencias de Hernando de Soto, quien por aquel entonces fuera su asesor.



de los operativos del flamante Servicio de Inteligencia Nacional (SIN) y el uso de la fuerza contra los guerrilleros del PCP-SL, fue aumentando. Este último hecho constituirá en algunos años el principal argumento de quienes han llevado al presidente Fujimori a la corte<sup>21</sup> acusado de violación de derechos humanos por parte de las fuerzas de seguridad.

Entre los operativos oficiales que se han cuestionado, se encuentra el de la Universidad Nacional de Educación Enrique Guzmán y Valle (UNE), popularmente conocida como “La Cantuta”, en el que el destacamento Colina acabó con la vida del profesor Hugo Muñoz y nueve de sus estudiantes. Según el reporte final de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR) establecida por el presidente interino Valentín Paniagua: “Para el PCP-SL las facultades constituyeron la principal fuente de reclutamiento y enseñanza de su ideología, planes y estrategia. En este contexto, “La Cantuta” representó para este grupo subversivo, un lugar central donde captar adeptos y difundir sus principios ideológicos”. Según los reportes oficiales del SIN, Hugo Muñoz y sus secuaces fueron además los responsables directos del sangriento atentado en la calle Tarata.

---

21 Ver “Fujimori’s trial could be truly historic - if he is acquitted”, el curioso artículo de John Laughland sobre el juicio a Fujimori aquí: <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2007/oct/09/comment.world> Acusado de ordenar y conocer los detalles de los mencionados operativos en manos del destacamento Colina, Fujimori fue llevado al banco de los acusados, luego de ser detenido en Chile y extraditado al Perú el pasado 22 de Septiembre de 2007. En el primer día del juicio se ha declarado inocente tras dar un claro discurso acerca de la situación: “Yo recibí el país, como lo dijo bien el Sr. Fiscal, en el año 90, casi en colapso, agobiado por la hiperinflación, el aislamiento financiero internacional y el terrorismo generalizado. No solamente era el grupo de Sendero Luminoso y del MRTA, existía Rodrigo Franco y también otro grupo clandestino que según se especula es el Escorpio, y otros, el batallón patriota, etc., etc. Frente a esta situación, Sr. Presidente, con el país desangrándose, 50% del territorio controlado por esas pestes terroristas, 560 comisarías replegadas y las fuerzas armadas sin armas, enfrentándose ahí con los problemas del Ecuador y Chile, y al mismo tiempo con ese gravísimo problema del terrorismo. Si, se dice que alguien tenía que venir. ¿Para que? Como se dice ahora en los spots televisivos, el Perú avanza. El Perú avanza señor presidente porque hubo reformas, dentro de un contexto de respeto a los derechos humanos y rescatando a los peruanos [...] Gracias por haberme dado la oportunidad de exponer brevemente mi defensa, que naturalmente será en base a pruebas, y no en base a indicios, sospechas y presunciones. Se trata efectivamente de un hecho histórico, como lo dijo el representante del Ministerio Público, porque a raíz de mi gobierno, se rescatan los derechos humanos de 25 millones de peruanos, sin excepción alguna. Si se cometieron algunos hechos execrables, los condeno, pero no fueron orden de quien habla, yo por eso Sr. Presidente, rechazo los cargos totalmente, soy inocente y no acepto, no acepto esta acusación fiscal y ruego a usted Sr. Presidente admitir el proceso para la sentencia, muchas gracias”. Hasta el momento de cierre de esta publicación no se lo ha encontrado culpable de violación de derechos humanos.



El otro operativo del destacamento Colina que causó enorme polémica fue el llevado a cabo el 3 de Noviembre de 1991 en Barrios Altos, lugar que el SIN y el Servicio de Inteligencia del Ejército (SIE) vigilaban con particular recelo desde comienzos del año. Durante este operativo, el destacamento Colina eliminó a quince terroristas e hirió a otros cuatro. Al respecto, la polémica Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR), declaró en su informe final: “[La CVR] adhiriéndose a lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 14 de marzo de 2001, expresa que se impidió deliberadamente la investigación del crimen mediante una imposición de mecanismos legislativos y judiciales, encubriendo y obstaculizando la sanción de los responsables. Como consecuencia de ello, se protegió una política de violación de los derechos humanos al inobservar el Estado obligaciones internacionales, sancionándose, para ese propósito, leyes cuyo único objeto era la impunidad”.

En Abril de 1992, se produjo el “auto golpe” en el que Fujimori, con el apoyo de las fuerzas militares, suspendió la constitución vigente y disolvió el parlamento, aprovechando el masivo rechazo popular del mismo. El 12 de Septiembre del mismo año, la administración Fujimori asestó el golpe decisivo al PCP-SL. Ese día la Dirección Nacional contra el Terrorismo (DINCOTE), dirigida por el coronel de policía Antonio Ketín Vidal, capturó a Abimael Guzmán y a ocho de los cabecillas de Sendero Luminoso en el segundo piso de una escuela de danza del distrito de Surquillo, en la ciudad de Lima. El operativo decidió llevarse a cabo luego que la policía, que había monitoreado la escuela por un buen número de días, notó que un gran número de senderistas que merodeaban la zona ingresaban con cierta frecuencia a ese domicilio en particular. Agentes de la DINCOTE que analizaban periódicamente la basura de la escuela, donde tan sólo residía la profesora de danza Maritza Garrido Lecca, notaron la constante presencia de una cantidad inusual de residuos. Las sospechas se confirmaron cuando con el paso de los días, los agentes encontraron tubos vacíos de unguento para el tratamiento de la psoriasis, enfermedad que sabían<sup>22</sup> padecía Abimael Guzmán. Así fue como un comando especial de la DINCOTE, irrumpió ese día en la casa y capturó a Guzmán junto a algunos de sus secuaces, entre los que se

22 Una de los pocos materiales que se tenían acerca de Abimael Guzmán, era un video en el que aparecía alcoholizado y bailando “Zorba el griego”. El estudio minucioso de este material audiovisual, permitió tener una idea de su apariencia física actual y de datos importantes, tales como la psoriasis de la que padecía. Muchos de los elementos utilizados para estudiar el grupo, su pensamiento y su forma de actuar, se encuentran hoy en día en el museo de la Dirección Nacional Contra Terrorismo en la ciudad de Lima: <http://www.pnp.gob.pe/direcciones/dircote/inicio.html>

encontraba la “camarada Miriam” es decir Elena Iparraguirre, entonces número dos del PCP-SL y amante de Guzmán. Al momento del arresto, la policía incautó una computadora que contenía información detallada del tamaño de las milicias de Sendero Luminoso, las armas disponibles en cada uno de sus regimientos y su localización específica en cada región del país. Guzmán fue vestido con un curioso traje de presidiario y exhibido en público en una jaula para que no quedaran dudas de la autenticidad de la captura. Este importante triunfo fortalecería la imagen local e internacional de la administración de Fujimori, si bien profundizaría una serie de desacuerdos entre las fuerzas militares y la Policía Nacional del Perú (PN).

Guzmán fue juzgado por una corte militar de “jueces sin rostro” (encapuchados por cuestiones de seguridad) y luego de un juicio de tres días, fue sentenciado a cadena perpetua y encarcelado en una celda construida especialmente para él, en la prisión de la base naval del Callao, donde continúa encerrado hasta la fecha, con la estricta prohibición de recibir visitas. Para escaparse, Guzmán debería atravesar paredes de hormigón armado de 40 centímetros de espesor, resistentes a explosivos y luego superar un muro de ocho metros rematado por alambres de púas, sin ser visto desde las torres de vigilancia. Si decidiera huir hacia tierra firme, se encontraría en plena base naval del Callao. Desde su arresto, apareció en algunas oportunidades en la televisión peruana, entre las que se recuerda especialmente aquella del año 1993 en la que solicita la paz con el gobierno peruano. La polémica declaración terminó de dividir a los pocos comunistas peruanos que quedaban, ya que algunos la aceptaron como un claro signo de derrota del movimiento, mientras que otros la descartaron sosteniendo que se había realizado bajo presión de las autoridades.

Importantes medidas económicas, tales como la privatización de la compañía telefónica estatal en Febrero de 1994, lograron atraer un significativo flujo de inversiones al Perú. A la bonanza económica y a la rendición de un total de 6.000 guerrilleros del PCP-SL se le sumó la victoria en el conflicto territorial con Ecuador. El enorme apoyo popular a la gestión de Fujimori, procuró una reelección en la que el mandatario se impuso en primera vuelta y con el 64% de los votos.

A partir de Diciembre de 1996, la administración Fujimori debió enfrentar la llamada “crisis de los rehenes”, hecho que se terminaría convirtiendo en la última acción terrorista de gran calado que ha vivido el Perú. El 7 de Diciembre de 1996, 14 integrantes del Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA), liderados por el ex sindicalista Néstor Cerpa Cartollini, tomaron rehenes a 600 personas del seg-

mento más poderoso de la vida política, social y económica peruana, en la residencia privada del Embajador del Japón. Habiendo conseguido la atención de la prensa internacional durante más de 4 meses, los secuestradores ofrecieron liberar rehenes a cambio del indulto de miembros del MRTA encarcelados por cometer actos terroristas. La Santa Sede envió como negociador al arzobispo Juan Luis Cipriani, de Ayacucho, que negoció la liberación de la enorme mayoría de los rehenes, quedando tan sólo unos 72 en manos del MRTA. La crisis llegó a su fin en Abril de 1997, cuando la administración Fujimori consiguió liberar exitosamente a 71 de los rehenes por medio de un operativo militar denominado Chavín de Huántar, durante el cual un comando de operaciones especiales ingresó por sorpresa a la residencia por medio de túneles subterráneos. El valiente operativo fue transmitido en vivo y en directo desde el Perú y para todo el mundo. En el informe final de la operación se reportó que habían resultado eliminados dos comandos, un rehén y absolutamente todos los terroristas.

Luego de la captura de Guzmán, el liderazgo de Sendero Luminoso fue asumido brevemente por Oscar Ramírez, quien resultaría capturado por el gobierno en 1999. Interesa recordar que si bien la inmensa mayoría de los peruanos saben que Abimael Guzmán y su guerrilla son los únicos responsables del período más violento de la historia del país, influenciados por ONGs extranjeras, en el año 2003 unos 5.000 ciudadanos peruanos presentaron una apelación al Tribunal Constitucional solicitando que los veredictos contra Guzmán y los 1.800 prisioneros condenados por actos de terrorismo, fueran anulados. El tribunal aceptó declarar la inconstitucionalidad de los juicios militares y ordenó nuevos juicios en el ámbito de las cortes civiles. El nuevo juicio a Gonzalo comenzó el 5 de Noviembre de 2004. Luego que los tres jueces, Dante Terrel, Carlos Manrique y José de Vinatea, no lograran impedir que el acusado arme un escándalo y que un número importante de políticos y miembros de la prensa los acusaran de excesiva clemencia con Guzmán, dos de los jueces se recusaron y el proceso fue invalidado. El juicio final comenzó en Septiembre de 2005, dictándose sentencia el 13 de octubre de 2006, por medio de la que Guzmán e Iparraguirre fueron condenados nuevamente a “cadena perpetua por el delito de terrorismo contra el Estado”. Se condenó además a 25 años de prisión a los 10 integrantes de la cúpula de Sendero Luminoso. La referida condena incluyó el pago de 1.118 millones de dólares al gobierno peruano en concepto de indemnizaciones por daños y un total de 77.000 dólares a los familiares de las

víctimas de la masacre de Lucanamarca.

El reporte final<sup>23</sup> de la CVR, publicado al mediodía del 28 de Agosto de 2003, estableció que en aquellos tiempos de conflicto armado interno “murieron y/o desaparecieron un total de 69.280 personas de entre las que se identificaron los cadáveres de 22.507 y que 46.773 se asumen desaparecidas. Sendero Luminoso es responsable del asesinato de 31.331 del total de víctimas”. La CVR atribuye un 1.5% de los asesinatos al MRTA y a demás grupos guerrilleros y milicias locales; el resto de las muertes continúa sin atribuir.

Al día siguiente, durante el discurso de presentación de dicho informe, Salomón Lerner Febres, presidente de la CVR, afirmó de manera muy precisa: “El primero y principal culpable, desde todo punto de vista, es la organización terrorista autodenominada Partido Comunista del Perú – Sendero Luminoso. Lo es porque fue quien desencadenó la violencia, precisamente cuando los peruanos recuperábamos la democracia; lo fue porque quiso imponernos mediante la práctica del terrorismo un modelo de organización social supuestamente superior, cuando los peruanos veníamos transformando nuestra sociedad, haciéndola más humana, más plural, más equitativa, en un proceso lento, es cierto, pero fundamentalmente pacífico y participativo”. Abimael Guzmán fue oficialmente declarado como principal responsable de las estrategias del PCP-SL que condujeron a los asesinatos de decenas de miles de peruanos, a la destrucción de infraestructura productiva y al ataque terrorista contra instituciones y espacios democráticos. Al respecto, el discurso de Lerner Febres estableció: “la Comisión considera que los crímenes de lesa humanidad cometidos contra el pueblo ayacuchano, contra los pueblos de los andes peruanos, contra el Perú en general, no hubieran sido posibles sin la voluntad obstinada de un grupo de personas, aferrados a una ideología totalitaria que despreciaba el valor de la vida humana y que se expresaba en un culto delirante a su líder, Abimael Guzmán Reinoso, ese líder que pedía a sus militantes pagar una cuota de sangre por la revolución, que los inducía al sacrificio de sus vidas para provocar al Estado, que les exigía llevar la vida en la punta de los dedos. Ese líder, en suma, que nunca abandonó la tranquilidad de sus refugios urbanos y que apenas sintió en peligro su vida no vaciló en abandonar todas las consignas guerreras con las que había empujado a la muerte a sus jóvenes militantes y propuso un inverosímil acuerdo de paz”.

Existen opiniones a favor y en contra de la administración

---

23 Informe que puede leerse íntegro en: <http://www.cverdad.org.pe/>

Fujimori, especialmente a partir de la polémica segunda reelección de Mayo de 1999, luego de la que fue acusado de adoptar una política totalitaria, de intentar perpetuarse indefinidamente en el poder y de haberse rodeado de colaboradores políticos acusados de actos de corrupción, tales como Vladimiro Montesinos, por entonces jefe del SIN. En entrevistas a su hija mayor, la congresista Keiko Fujimori<sup>24</sup>, ésta ha explicado que su padre estaba por entonces convencido de que si bien había excelentes candidatos para continuar con sus reformas, dudaba que éstos supieran alcanzar el triunfo en las urnas. Mas allá de las opiniones personales, puesto que del veredicto se sabrá hacer cargo la justicia peruana, constituyen hechos innegables que durante la década que Fujimori se mantuvo en el poder, el país supo lidiar de manera efectiva con el azote de la hiperinflación, equilibrar su economía, erradicar el accionar terrorista y finalmente descentralizar parte de los recursos del gobierno nacional, destinando un mayor porcentaje de fondos públicos a la seguridad de las regiones más remotas del Perú. En suma, la administración Fujimori pavimentó el camino hacia el desarrollo sostenido que Alejandro Toledo sabría complementar con la firma del acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos y que hoy en día Alan García esta aprovechando en beneficio de sus gobernados.

## **Sendero Luminoso en el Siglo XXI**

Sendero Luminoso continúa en pleno siglo XXI en la lista de organizaciones terroristas extranjeras elaborada por el Departamento de Estado de los Estados Unidos<sup>25</sup> y tiene la prohibición absoluta de recibir apoyo financiero de cualquier tipo. Si bien el número de senderistas disminuyó dramáticamente luego de la captura de su líder, existe hoy en día una facción del PCP-SL llamada "Proseguir" que se mantiene activa. Dicha facción consiste en tres compañías: la del norte (Pangoa), la del centro (Pucuta) y la del Sur (Vizcatan). El gobierno actual afirma que el PCP-SL continúa siendo financiado por el narcotráfico y es responsable de atentados tales como el ocurrido el 9 de Junio de 2003, en el que atacaron un campamento en Ayacucho,

---

24 Luego del divorcio de sus padres, Keiko Fujimori se convertiría en la primera dama peruana. Este hecho la convertiría en la primera dama más joven de la historia del Perú y de América Latina toda.

25 El listado detallado puede consultarse aquí: <http://www.state.gov/s/ct/rls/fs/37191.htm>

tomando como rehenes a 68 empleados de la compañía argentina Techint y a tres guardias de seguridad que trabajaban en el proyecto de Camisea (el gasoducto que llevaría gas natural de Cusco a Lima). De acuerdo con fuentes del Ministerio del Interior del Perú, los terroristas exigieron un rescate para liberar a los rehenes, pero todo terminó dos días después, tras una rápida intervención militar.

En Enero de 2004, un líder senderista conocido como el “camarada Artemio”, declaró en un amenazante mensaje televisivo que el grupo reanudaría las operaciones violentas a menos que el gobierno les garantizara la amnistía a los líderes detenidos en un período de 60 días. El entonces ministro del interior, Fernando Rospigliosi, le respondió de inmediato advirtiéndole que el gobierno “respondería veloz y drásticamente” a cualquier intento de acción violenta. En Septiembre del mismo año, las fuerzas policiales arrestaron a 17 miembros del PCP-SL tras una redada llevada a cabo en cinco ciudades. De acuerdo con el ministro del interior, ocho de los arrestados eran maestros de escuela y dos eran administradores de escuelas secundarias.

El 22 de diciembre de 2005, Sendero Luminoso emboscó una patrulla policial en la región de Huánuco, asesinando a un total de ocho oficiales de las fuerzas del orden. Horas después del mismo día, los terroristas hirieron a dos oficiales más pertenecientes al mismo equipo. En respuesta, el entonces presidente Alejandro Toledo declaró el estado de emergencia en Huánuco durante 60 días y autorizó a la policía a arrestar sospechosos sin necesidad de una orden judicial. El 19 de Febrero de 2006, la policía peruana abatió a Héctor Aponte Sinarahua, el comandante insurgente a cargo de la operación de asesinato de los oficiales de policía.

Durante el año 2007, el general Edwin Palomino, al mando de la Policía de Huallaga, condujo exitosamente una operación que acabó con la vida de algunos de los secuaces de Artemio, es decir de entre los más buscados del PCP-SL. El “camarada Artemio” lidera una de las facciones activas de Sendero Luminoso que aun rinde culto a Abimael Guzmán y financia su actividad criminal proveyendo plantas de coca a los narcotraficantes. La facción del grupo terrorista liderada por el “camarada Alipio” desarrolla sus actividades en la zona del valle del río Ene. Alipio ha elegido emular el modelo de las FARC de Colombia y descartar la figura de Gonzalo. Buena parte de los seguidores de esta nueva generación de guerrilleros, se involucran en esta actividad delictiva por meras cuestiones de dinero, lo que facilita mucho el trabajo de las autoridades a la hora de penetrar sus defensas. Pero mas allá de que el número de terroristas se mantiene controla-

do, los enormes ingresos provenientes de la venta de narcóticos mantienen a la guerrilla bien nutrida de armamento bélico.

Existen pruebas de que las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) utilizan hoy en día áreas remotas de la frontera entre Colombia y Perú para acampar y adquirir armamento, aprovechando la tupida selva que les brinda escondite. De acuerdo a la policía del Perú, las FARC han llegado a forzar a grupos indígenas establecidos en áreas remotas de la jungla a cultivar plantas de coca. El presidente regional de Loreto, protagonizó los titulares de los medios gráficos a comienzos de Noviembre de 2006 denunciando que las FARC operan<sup>26</sup> en la región y que han comenzado a reclutar gente para luchar en Colombia. Cabe destacar, que bajo el actual gobierno, Perú, Colombia y Brasil son parte de un acuerdo de seguridad fronteriza firmado en el 2004, por el que se comprometen a unir fuerzas contra el terrorismo y el tráfico de armas en la región amazónica. Tanto Perú como Colombia tienen desarrollados sistemas altamente efectivos en la lucha contra el accionar terrorista, pero la presencia de Brasil en el acuerdo preocupa a muchos dada la vinculación directa del Presidente Luis Ignacio Da Silva con el Partido de los Trabajadores, fundador del Foro de Sao Paulo.

## **Desarrollo institucional e insurgencia terrorista**

Como bien dijimos al comienzo de este capítulo, un grupo de las características del PCP-SL tiene grandes posibilidades de prosperar en países caracterizados por una notoria debilidad institucional. La ineficiencia del aparato gubernamental, la corrupción, la falta de desarrollo económico y el descuido de la seguridad, constituyeron por aquel entonces un terreno fértil para la insurgencia terrorista. En las declaraciones que alcanzó a dar desde su jaula, Abimael Guzmán le advirtió al Perú: “Aquí estamos, en estas circunstancias. Algunos piensan que ésta ha sido una gran derrota y nosotros les decimos que si eso piensan, están soñando, ¡y les sugerimos que continúen soñando! Esto es tan sólo un traspíe, y nada más, un traspíe en el camino. El camino es largo pero alcanzaremos la meta. Alcanzaremos el triunfo y ustedes lo verán. Ustedes serán los testigos”.

---

26 Ver artículo publicado en Peruprensa.org puede leerse aquí: <http://peruprensa.org/Na041106.htm> y la información referida a la reciente captura de siete miembros de las FARC en Lima, puede consultarse aquí: <http://www.hacer.org/current/Peru100.php>



La perversa noción de que la “incansable guerra popular” del PCP-SL terminará por forzar al régimen invasor a abandonar el Perú, es recordada hoy en día como la mera retórica de un criminal encarcelado. Lo que no debemos perder de vista es que la base de la legitimación socio-política del grupo continúa existiendo y que en los últimos 42 años los senderistas han demostrado ser una organización con infinita paciencia y enorme resistencia. No debemos olvidar que la paz es algo demasiado frívolo para un grupo insurgente con tan distorsionadas percepciones de la injusticia y la inequidad. Las propuestas de Sendero Luminoso crecieron enraizadas en la idea de que el gobierno peruano no está haciendo lo mejor para su pueblo y que una vez en el poder, la filosofía política de los líderes del PCP-SL si lo logrará.

La insurgencia peruana funciona desde mediados de la década del 60 hasta la fecha. Como hemos visto, hoy en día la violencia y la destrucción han alcanzado niveles tolerables. Pero el hecho de que una situación mejore hasta alcanzar niveles admisibles, no implica que el problema haya desaparecido o que deba ser ignorado, particularmente cuando las condiciones de debilidad institucional a partir de la que todo comenzó se han mantenido constantes en el tiempo. Como mencionábamos al comienzo de este capítulo, el programa conocido como socialismo del siglo XXI, impulsado en los últimos años desde la dictadura Cubana sobre ocho de los países que conforman la región, ha incentivado la firma de una serie de acuerdos entre fuerzas terroristas, marxistas y líderes cocaleros que actúan en los países mencionados. Constituye entonces la más urgente prioridad en la región, que los *think tanks*, avocados al estudio y promoción de políticas públicas sanas, instruyan a la sociedad civil acerca de la importancia de la restauración del orden institucional, la implementación de políticas efectivas de seguridad, y el rediseño de los esfuerzos internacionales contra el consumo y la venta de narcóticos.



**Bibliografía consultada:**

- De Soto, Hernando** 'El Otro Sendero' – Editorial Sudamericana. Julio de 1992.
- Dreyfus, Pablo G.** 'Cocaine, the Military and Shining Path 1980-1995' Septiembre de 1998.
- Manwaring, Max G.** 'Shadows of Things Past and Images of the Future: Lessons for the Insurgencies in our Midst' - Strategic Studies Institute, Noviembre de 2004.
- Ted Galen Carpenter** 'Bad Neighbor Policy: Washington's Futile War on Drugs in Latin America'. Palgrave McMillan, Febrero de 2003.
- Santa Cruz, Lucia 'Milton Friedman:** Para una Perestroika Latinoamericana efectiva' Octubre de 1990. <http://www.hacer.org/pdf/santacruz00.pdf>
- Vellinga, Menno** (Editor) 'The Political Economy of the Drug Industry' - University Press of Florida. 2004.
- Cable de la Embajada de los Estados Unidos en Lima** 'Comments on Fujimori, Montesinos, but not on Barrios Altos' 22 de Enero de 1993.
- Cable de la Embajada de Estados Unidos en Lima** 'Amnesty Law in Peru: Analysis and Recommendations' 15 de Junio de 1995.



## **Descentralización profunda: un esquema para sociedades más exitosas (o cómo pasar del republicanismo constitucionalista al localismo libertario para preservar las libertades)**

*Juan Fernando Carpio*

El siglo XX ha sido correctamente caracterizado como el siglo del *estatismo*. El Estado–Nación volvió en aquel guerras totales lo que antes pasaban por los cánones liberales de la guerra justa, volvió saqueos masivos y depresiones lo que antes eran pequeños pánicos bancarios, y generó una cultura de masa pasiva y hosca como ya lo prevería José Ortega y Gasset, en contraposición al siglo XIX donde los modales, la iniciativa individual y el respeto al derecho ajeno no eran la excepción si no la regla.

La teoría nos dice que los políticos a cargo del Estado siempre tratarán de abarcar más territorio y producción dentro de sus territorios<sup>27</sup>. Ni siquiera el mejor sistema de pesos y contrapesos republicano ha logrado detener el crecimiento del Leviatán, lo cual queda en evidencia con los casos de Argentina, los EEUU y la propia Inglaterra.

Ante la incapacidad del sistema de división de poderes y constituciones de cuño liberal, cabe preguntarnos lo que los griegos ya formulaban con genial precisión: “quis custodiet ipso custodes?”, o ¿quién controla a los controladores?. El Estado tiende por sí mismo a crecer, y al ser un monopolio de servicios judiciales y ejecución de mandatos coactivos, su tendencia es a subir sus precios y bajar la calidad de sus servicios, mientras que vuelve políticos y de “clase” los conflictos que serían civiles y focalizados. En este capítulo no nos proponemos trazar alternativas directas al invento franco-germano del Estado–Nación, que podrían generar un sistema judicial y adjudicativo que sea competitivo y puramente contractual. Sin embargo, sí se propone frontalmente la descentralización, bien como paso previo a aquello, o como forma muy superior a la actual,

---

<sup>27</sup> Ver “Political Unification: A Generalized Progression Theorem”, de Jörg Guido Hülsmann en el Journal of Libertarian Studies: [http://www.mises.org/journals/jls/13\\_1/13\\_1\\_4.pdf](http://www.mises.org/journals/jls/13_1/13_1_4.pdf)

para el desarrollo integral de las naciones. Empezaremos con un diagnóstico, y luego casos y prescripciones para el mundo contemporáneo.

### **Gobiernos menos dañinos**

Los Estados–Nación son aparatos muy eficientes para tres tareas y sólo tres: propaganda adoctrinadora, la guerra y la expropiación masiva. La concentración de poder, alejado de toda posibilidad de control o indiferencia concreta por parte de los individuos, volvió al aparato una entidad que vivía en sí y para sí.

Si Lord Acton nos advirtió visionariamente de que el poder corrompe, los ingleses le llaman a esa suma de incentivos políticos “the nature of the Beast”. Es decir, no cabe esperar que el Estado tenga un comportamiento distinto al que la ciudadanía le permita. Y en este caso, el único freno real sería una opinión pública altamente conciente de sus derechos<sup>28</sup>.

### **El adoctrinamiento, las crisis y el crecimiento del poder Estatal**

El Estado–Nación reemplaza al Estado–Religión a lo largo de los siglos XVIII y XIX, cambiando bastante el rito pero manteniéndose los elementos esenciales. Para legitimarse la minoría en el poder, y crearse un *establishment*, no era necesario contar con el apoyo activo de la población. Un caso de estudio clásico es el de Lenin y los Bolcheviques o de Franklin D. Roosevelt y el New Deal<sup>29</sup>.

Bastaba con una crisis real o sembrada, un grupo de políticos ambiciosos (ya no hereditarios) que pusieran a los aparatos mediáticos del momento (en reemplazo del púlpito) y a los intelectuales de la corte (los nuevos sacerdotes del credo estatista) para hacerse con el poder. Incluso la propia constitución de los EE.UU. de América proviene de una inicial convocatoria a perfeccionar unos Artículos de

---

28 Ver “El Discurso de la Servidumbre Voluntaria” de Etienne de la Boitie o las reflexiones sobre el tema que hiciera en su momento Ludwig von Mises.

29 Ver “Tiempos Modernos” del historiador Paul Johnson.

la Confederación esencialmente localistas, cambiando su carácter al punto de que historiadores tan prestigiosos como T. Dilozenzo y J.R. Hummel consideran lo redactado en 1787 y concretado en 1789 en forma de gobierno central, como un virtual *coup d'état*.

Desde que una élite se hace con el poder, necesita mantener al público a raya, desde el fervoroso entusiasmo pasando por la indiferencia hasta llegar a una desesperanza paralizante. Es por eso que los medios y los intelectuales de la corte juegan un rol tan importante, al colocarse al servicio del Estado. Al ser juez y parte en el diagnóstico de los problemas de la sociedad, no harán otra cosa que recetar más intervención de aquel en todo lo que sea o parezca una crisis.

¿Qué proponen los bolcheviques frente al “problema” del agro ruso?

Cuando un sagaz ministro zarista había otorgado más de 2 millones de títulos de propiedad, y la I Guerra Mundial causaba tensiones entre el campo y la ciudad por la provisión de alimentos, los bolcheviques utilizan el sentimiento antiguerra no sólo para su toma del poder, si no para nacionalizar las tierras -un franco retroceso- y causar la muerte por hambruna de 2 millones de campesinos en los próximos inviernos. El escaso apoyo que el régimen tenía pudo sostenerse solamente porque los medios de comunicación no estatales fueron directamente eliminados. El habitante de la URSS recibiría entonces toda su información de Pravda o Izveatia. Los culpables entonces, ya no eran sujeto de debate.

Tenían que ser los malvados kulaks, o campesinos que se negaban a cooperar con el inhumano sistema socialista. Lenin sin embargo, tenía bastante más sensatez que su seguidor Stalin, y bajo el impulso de su economista estrella, Bujarin, introduce la N.P.E. (Nueva Política Económica) salvándose así la vida de millones de habitantes mediante elementos de libre mercado. Los chivos expiatorios del momento, los kulaks, generaron con el 8% de tierras reprivatizadas y comercio autónomo, el 34% de la producción agrícola rusa durante los próximos 70 años. Tales hechos han sido desenterrados sólo recientemente, pues el establishment se encargó de fraguar en los textos escolares, diarios y telecomunicaciones, una gloriosa marcha del socialismo que en realidad nadie dentro de esos países veía en su diario vivir, pero que deslumbraba al mundo en Olimpiadas y demostracio-

nes de fuerza militar<sup>30</sup>.

¿Qué proponen Franklin D. Roosevelt y los New Dealers frente a la caída de la bolsa de valores?

Herbert Hoover fue presentado por el establishment estadounidense como un seguidor del *laissez-faire*, casi fuera de tono con la Progressive Era de los EEUU. Sin embargo, durante su mandato la Fed (oligopolio privado de la moneda) infló la cantidad de medios fiduciarios para generar un boom artificial durante los 1920's. Nuevamente, es sólo ahora que Milton Friedman, Hans Sennholz y Murray Rothbard toman prominencia para explicar que la Gran Depresión no fue "contenida" ni "contrarrestada" por F.D.R., si no que su creación de esquemas de cuasi-empleo, sus burocracias y sus controles de precios, prolongaron una crisis que podía ser dura y corta, para pasar a ser durísima y de toda una década. Los 1930's arrastraron al mundo a una crisis mundial por el peso relativo que los USA ya tenían, y sumados a la intervención previa de Wilson en los asuntos europeos, pavimentó el terreno directamente para regímenes como el de Hitler.

Los intelectuales críticos de las políticas hooverianas y luego del New Deal como John T. Flynn e incluso Garet Garrett que escribía para el muy influyente Saturday Evening Post, fueron ignorados y abrumados por la propaganda oficial y el soborno selectivo a periodistas de otros medios de alcance popular. Las nacionalizaciones de industrias y otras tropelías tenían que ser justificadas, y los intelectuales de la corte y el resto del establishment fueron la clave para justificar el daño que F.D.R. le hizo a EEUU y al mundo, ensalzándolo para colmo de las ironías, como un héroe popular y catapultándole a dos reelecciones consecutivas.

¿Fue un *coup d'état* la Convención de Filadelfia en 1787?

Muy hábilmente, la creación de un gobierno federal –central– en los EEUU se obtuvo gracias a las ágiles maniobras de Hamilton y Madison para lograr que las abstenciones y la complicidad de los representantes terminen en una ratificación de ida y retorno a los res-

---

<sup>30</sup> La excepción, desde luego, fueron los tontos útiles de Occidente, que cuando visitaban la URSS, se les tenía preparadas las llamadas "Villas Potemkin", donde un simulacro de comunidad feliz, bien alimentada y amante del socialismo, era llevado a cabo por fieles afiliados al partido comunista, haciéndose pasar por campesinos y operarios de fábricas locales.

pectivos estados hasta entonces independientes. Hamilton es el padre intelectual del neoconservadurismo actual, y del partido Republicano, que a pesar de su nombre fue el promotor de la banca central, el proteccionismo comercial, el gasto en industrias nacientes para competir con la ya industrializada Europa, etcétera. Además, quedó en el papel y de forma suficientemente ambigua la capacidad de secesión o nulificación de leyes generales, por parte de los estados individuales. Años después, esto permitiría a Abraham Lincoln, un partidario de la esclavitud en privado<sup>31</sup>, provocar al Sur a entrar en una guerra civil, por negarse a comerciar exclusivamente con el Norte mediante la aceptación de aranceles.

¿Si Lincoln pasó a la historia como un hábil político, por qué no usó sus habilidades para abolir la esclavitud pacíficamente como en el resto de América, sin destrozar el 90% de ciudades importantes como Atlanta? Los anti-federalistas tuvieron la razón, a fin de cuentas. Ni la inmersión en guerras europeas para empeorar las cosas y crear bombas de tiempo artificiales como Yugoslavia, ni Vietnam o la actual invasión de Irak, serían posibles sin la existencia de un Estado central en los EEUU.

## **La guerra y la pérdida progresiva de libertades**

El concepto liberal de guerra justa había predominado desde el Renacimiento hasta fines de la Ilustración. Los ejércitos se encontraban en el campo de batalla, muchas veces para pactar repartos de tierras (que era lo que el monarca o aristócrata buscaba a fin de cuentas muchas veces), y otras para entablar escaramuzas. La regla tácita decía que no se tocara a las poblaciones civiles, salvo cuando se levantasen contra el ejército invasor.

Pero la palabra justa, no sólo provenía del no-involucramiento de poblaciones enteras –mujeres, niños, ancianos– en luchas por poder. Se refería, en conceptos de Grotius y Tomás de Aquino, a que un grupo humano tiene derecho a la legítima defensa, pero además haciéndolo sin forzar el que el fin justifique los medios. El uso de escudos humanos o bombardeos por tanto, quedaban vedados, pues no discriminaba entre combatientes y no combatientes. Todo eso cambia cuando se consolida el Estado-Nación.

El establishment rompe las diferencias entre gobernantes y gobernados que monarquías, aristocracias y repúblicas poseían. Ahora

31 Ver "The Real Lincoln" de Thomas Di Lorenzo.

cualquiera, por simple concurso de popularidad, podía llegar al poder. No cualquiera en realidad, simplemente quienes no representen un riesgo o sean el mal menor percibido por las fuerzas dominantes del momento. Pero entonces, al ser ya el pueblo el que elige a alguien también “del pueblo” o “para el pueblo”, ¿no era el gobernante un representante de la voluntad popular? Se inaugura una verdadera época en que *vox populi vox dei* deja de ser un slogan, para convertirse en una realidad palpable. El siglo XX se caracteriza por algo que el grupo de rock inglés Pink Floyd resumiría exquisitamente en su canción “Us and Them”. Es decir, la manipulación masiva para que grandes poblaciones vean a otras como enemigas. Es decir, aparece la guerra total.

Ahora los alemanes y los franceses tenían no sólo una animosidad que se resolvía en el campo de batalla entre sus ejércitos: toda la población era sujeto de conscripción, se veía envuelta de propaganda, y “ellos” querían destruirnos por X o Y circunstancia, por lo cual valía supuestamente la pena llevar la guerra hasta las poblaciones y buscar su exterminio total. La I Guerra Mundial es el gran parteaguas en la historia de las guerras. Los genocidios en el pasado habían ocurrido por motivos religiosos, raciales y otras intenciones declaradas. Pero ahora, bastaba con que un miembro del establishment de un país quisiera acabar con el poder del otro, y ya contaba con un aparato político comunicacional para involucrar a toda la población en su guerra<sup>32</sup>.

La guerra total lleva a situaciones tan difíciles de entender como el que FDR supiese con antelación del ataque a Pearl Harbor y decidiera permitirlo para involucrarse en la guerra europea (donde, según muchos analistas el desenlace hubiera sido mejor si Nazis y Comunistas se enfrentaban, sin involucrar a los Aliados de forma tan precipitada). Y a otras como el que los Aliados en la II Guerra Mundial rompan con la norma tácita de no bombardear poblaciones si no solamente objetivos militares (aeropuertos, arsenales, puentes) y sean ellos y no los Nazis quienes inicien los bombardeos a ciudades como Dresden que quedaron en ruinas, simplemente por estar situados en un territorio donde un establishment de nacionalsocialismo había empezado una matanza continental. Jamás sabremos si los habitantes de esas ciudades alemanas eran simpatizantes de Hitler o meros espectadores sin más remedio ante un régimen totalitario y omnipresente en sus vi-

---

32 Podemos pensar en el inicio de la propia I Guerra Mundial por el asesinato de un archiduque, o las constantes y absurdas luchas entre Ecuador-Perú, Chile-Argentina y similares, donde el territorio en disputa no representa nada si no chauvinismo e intereses armamentistas claramente identificables.



das. Para los Aliados se había vuelto un tema de “ellos o nosotros”<sup>33</sup>.

La guerra además demanda situaciones y medidas de excepción que tardan décadas en ser desmanteladas, si es que llega a hacerse. La intervención económica, siendo un mal inmenso pasa incluso a un segundo plano frente a los derechos individuales, o lo que podemos llamar guerra contra la propia población. El caso más patente es el Patriot Act I y II en los EEUU, y el espionaje a los propios ciudadanos. Actualmente incluso las lecturas de los pasajeros en los aeropuertos, van a una base de datos central de las agencias de inteligencia<sup>34</sup>.

## La expoliación masiva

Cabe preguntarse si la Argentina no sería otro caso de una Suiza gigantesca, en constante avance, si los anti-federalistas impedían la formación de una República con gobierno central. El portentoso avance de esa nación desde la constitución de Alberdi en 1853 hasta la toma del poder del nacionalsocialista Juan Domingo Perón, es un caso inédito en la historia latinoamericana. Pero mundialmente además, es el único caso conocido –Inglaterra se salvó por muy poco– de un país que pasó de ser puntero en el Primer Mundo a estar en la cola de las naciones y devenir tercermundista.

La clase política aprovecha el Estado–Nación para generar una serie de instituciones que les permitan no sólo manipular a las grandes mayorías, sino también saquearles sistemáticamente.

La banca central, bajo el guiso de “tener una moneda propia”, permite inflar la cantidad de dinero para beneficiar a exportadores –vía tipo de cambio, banqueros– vía una relación desmejorada del tomador de créditos, y los mejor conectados en general, a costa de grandes masas de gente que ven reducir su poder adquisitivo salarial y sus ahorros para la vejez. En vez de oro, plata o dinero respaldado en ellos mediante contratos de convertibilidad directa, nos entregan

33 Es imprescindible revisar “Is Democracy More Peaceful than Other Forms of Government?” por Gerard Radnitzky, parte del libro “The Myth of Natural Defense”, compilado por el profesor Hans–Hermann Hoppe, para entender por qué las democracias distan mucho de ser garantía de paz. Por el contrario, las peores guerras y carreras armamentistas se han dado entre sistemas colectivistas y democracias de masas. Conviene también estudiar “Secession and the Production of Defense” de Jörg Guido Hülsmann para responderse a la pregunta: “¿y sin ejércitos profesionales o conscriptos, cómo?”

34 Ver nota del Washington Post de Sept. 22, 2007:

[http://www.washingtonpost.com/wpdyn/content/article/2007/09/21/AR2007092102347\\_pf.html](http://www.washingtonpost.com/wpdyn/content/article/2007/09/21/AR2007092102347_pf.html)

papeles con rostros de militares y políticos muertos. Esto perjudica a los menos conectados, y cuando ocurre drásticamente, genera migración del campo a la ciudad (centro de redistribución política), generándose bolsones de pobreza pues es imposible asimilar ritmos tan rápidos de movimientos poblacionales. El caso local y concreto son los Guasmos en Guayaquil, o las Favelas o Villas Miseria en Brasil y Argentina respectivamente.

Los impuestos nacionales, que van a un fondo común, dejan de responder a usos locales –en el mejor de los casos– y sirven junto con la inflación, para financiar el aparato de propaganda estatal, las guerras o una simple confiscación parcial de una buena parte del año productivo de cada persona, que antes hubiese sido calificada como servidumbre<sup>35</sup>. Lo que los intelectuales y comunicadores de la corte hacen es convencernos de que en un sistema democrático, “nos lo hacemos a nosotros mismos”, por tanto no hay saqueo alguno, si no redistribución de la riqueza. Ya que una parte del ser humano es generosa y otra parte prefiere delegar que hacer, los impuestos bajo la máscara de “solidaridad” han hecho que se cumpla el viejo adagio de que *quien parte y reparte, se queda con la mejor parte*. Es ínfimo el porcentaje de los impuestos nacionales que llegan a los beneficiarios declarados. Y adicionalmente, cabe preguntarse si la clientela política resultante (“beneficiaria”) es gente a la que se quiere ayudar a salir de la pobreza, o a la que se quiere mantener en situación de dependencia para que apoye al partido gobernante en la próxima elección o simplemente para que el jefe de Estado pase a los anales de la historia por su magnanimidad con dinero ajeno.

El proteccionismo por su parte, encuentra justificación propagandística en “defender la industria y el empleo nacional”. Es un slogan muy útil, que distrae al público del hecho de que si importara de otros lares lo que le obligan a comprar del oligopolista o monopolista local, obtendría tanto el bien A como el bien B, que pudo importar o comprar localmente. En ambos casos, tanto el comercio como la producción del bien B generan empleos iguales o más numerosos que el engañoso proteccionismo. Este sistema equivale simplemente al proverbial caso del zorro cuidando del gallinero. En el Ecuador se llegó al absurdo de prohibir de facto la importación de automóviles en el gobierno de 1984–1988. Lo triste es en este caso la línea de intelectuales de la corte desde Liszt en el siglo XIX hasta Chang en nuestros días que pretenden vestir con un manto de nacionalismo progresista,

<sup>35</sup> Los siervos de la gleba, en el medioevo, pagaban al señor feudal por “protección” un 20–30% de sus cosechas. ¿Cuánto toleramos ahora y por qué no nos sentimos siervos de nadie? He ahí la ilusión democrática que crea el Estado–Nación.

dicha protección a un puñado de ricos a costa de millones de familias que pierden la oportunidad de una calidad de vida mejor.

Los *commanding heights* o “áreas estratégicas”. Lenin se dirigió por última vez al Comité de Comisarios del Pueblo para enfrentar las críticas a la N.P.E. diciéndoles a sus camaradas que “mientras tengamos los altos de control de la economía, las grandes industrias y recursos, el socialismo no estaría en riesgo”<sup>36</sup>. Los analistas liberales más brillantes de nuestro continente como lo son Enrique Ghersi y Guillermo Yeats, han destacado que la propiedad del subsuelo en manos del Estado–Nación ha generado círculos viciosos de exclusión, corrupción y fortunas mal habidas. El Banco Mundial recientemente publicó un estudio<sup>37</sup> sobre el mismo fenómeno: los regímenes autoritarios y represivos de los derechos individuales, se ven potenciados y fortalecidos cuando sube el precio mundial de los bienes administrados por el Estado. Yerran los analistas que consideran neoliberales o capitalistas las economías latinoamericanas, cuando las áreas estratégicas (término guerrerista, dicho sea de paso) son propiedad del Estado en la mayoría de ellos. Los Estados, al contar con una fuente de ingresos independiente de impuestos o mejor aún, tasas, pueden salirse con la suya en una serie de atropellos a la razón y la justicia, siendo el caso más representativo en los albores de siglo XXI la Venezuela de nuestra región, superando con creces a los regímenes represivos de Medio Oriente en su alcance.

La inflación legal que genera el Estado–Nación es abrumadora para cualquier pretensión de vivir bajo un imperio de la ley y no de los políticos. El fijarse no en la justicia o precedente de una ley –iusnaturalismo o consuetudinarismo– si no en el mero procedimiento, como propuso Kelsen, llevó a la corrupción del derecho y a daños sociales incalculables en Occidente. La receta kelseniana permite perfectamente atropellos como los de Lincoln y Hitler, pues basta con que se siga el procedimiento estatalmente asignado al Estado, y tenemos una legislación con total legitimidad democrática. Qué distinto del *common law*, que se sometía al sentido común de juez y los presentes, o el *iusnaturalismo*, que medía una ley o contrato contra estrictas formas de respeto al individuo. En el Ecuador, se calcula que hay más de 70.000 cuerpos legales activos. 60% han sido emanados desde el Poder Ejecutivo, en forma de acuerdos (mandatos) ministeriales, decretos–ley y similares. Pero peor que la existencia de un

---

36 Documentado en el libro ganador del Pulitzer “*Commanding Heights*”, de Daniel Yergin.

37 El caso venezolano, se encuentra en: [www.people.hbs.edu/rditella/papers/WPVenFeb16.pdf](http://www.people.hbs.edu/rditella/papers/WPVenFeb16.pdf)

cuerpo de legislación inflado e inevitablemente por tanto, contradictorio, es la aplicación arbitraria de la legislación por parte de funcionarios de baja categoría, en instancias cotidianas, dañándose profundamente la posibilidad de pensar y actuar a largo plazo. Esto afecta no sólo la producción y el ahorro, si no el carácter cultural mismo de una sociedad.

La educación masificada. Los Estados–Nación requieren de ciudadanos obedientes de cada ley o decreto que emerjan de su aparato. Jurar amor a una bandera, entonar un himno, usar billetes nacionales, son apenas pequeños indicativos de lo que representa el Estado–educador. Desde sus inicios, la educación estatal ha sido mucho más una herramienta de adoctrinamiento y adormecimiento, germen del hombre–masa, que de formación de individuos productivos y auténticamente solidarios. Baste el dato de que Inglaterra llegó hasta el 95% de alfabetismo funcional hasta los 1820’s en que el Estado empezó a “ayudar”, y ahora el analfabetismo funcional bordea el 20% en ese mismo país<sup>38</sup>. Pero se le incluye bajo el apartado de “explotación” pues educarse y hacerlo bien entre los 5–16 años de educarse, no vuelve más en la vida de una persona, y es un costo de oportunidad, un robo mayor.

La torpeza administrativa, pues los intelectuales de la corte nos han convencido de que obtenemos “servicios” del Estado, y no contraprestaciones por impuestos, y además la propia maquinaria estatal no responde al sistema de precios lo cual como nos enseñó el mejor economista de la historia, Ludwig von Mises, aísla al productor u oferente, del consumidor o beneficiario, impidiendo la asignación inteligente de recursos, la creación de valor agregado y otros defectos que la ausencia de competencia evidencian en nuestros países. Las largas filas, el maltrato al usuario y la deplorable situación de las instalaciones son testimonio inequívoco del fenómeno.

## **Gobiernos más efectivos, responsables y competitivos**

Si entendemos que el Estado–Nación no es una fórmula obligatoria, ni mucho menos deseable, directamente viene la pregunta ¿y qué alternativas hay? Alemania, antes de volverse centralizada, se componía de 300 comunidades jurídica y administrativamente independiente. Sin embargo compartía una historia, lengua y modos culturales comunes. Sin duda ese es el ejemplo al que se apunta en este ensa-

<sup>38</sup> Véase “Education without the State”, James Tooley, IEA, Londres.

yo. Las categorías “familia”, “ancestro”, “historia” o “nación”, no son construcciones deliberadas como el Estado. Son productos genéticos o miméticos<sup>39</sup>, que han aparecido para resolver problemas y facilitar intercambios, de la misma manera en que aparecen el lenguaje, la ley, el dinero y la empresa comercial en la historia

La descentralización profunda tiene dos condiciones para ser real y no una declaración en el papel, y un elemento subsidiario importante:

Tributación, redistribución y gasto local. El cobro de tasas o tributos y su correspondiente gasto en una ciudad-estado o una provincia, es sin duda alguna mucho más eficaz, limitado y responsable que la alternativa centralista. Se asignará un 25%, por ejemplo, de lo recaudado para el gobierno central (ver caso suizo). El resto se verá en obras locales, que si bien no escapan a los perversos incentivos de la política, tienen muchísimas más posibilidades de ser ejecutados a favor de la población tributante, por presión social para empezar<sup>40</sup>. Los cantones suizos, no hace mucho, acaban de votar 24 contra 2, para decirle “no” a un sistema de seguridad social que socialice su ahorro para la vejez a nivel nacional. Este poder de veto es una ventaja adicional del sistema de tributación de abajo hacia arriba, pues no es una declaración formal un referéndum, si no un mandato directo y concreto con recursos en la mano. Del “un ciudadano, un voto” se pasa o mantiene el “un ciudadano, un mandante” en la práctica. Argentina y México son países donde el federalismo, en ausencia de una tributación de abajo hacia arriba, es una mera declaración lírica que encubre con un manto gigantesco, atropellos y saqueos de la misma magnitud. En territorios pequeños se vuelve más evidente que el verdadero objetivo de quitar a Pablo para dar a Pedro en el discurso electoral, era que César se quede con una buena tajada y para colmo haya que agradecerle con estatuas, homenajes y en libros de historia. Quito en el siglo XVIII y Guayaquil en el XIX y hasta mediados del XX fueron ciudades que se estaban industrializando vigorosamente, hasta que el centralismo español colonial o el capitalino republicano respectivamente, empezaron a entorpecerles. A Quito le tomó 200 años volver a ser una ciudad exportadora, y ambas ciudades siguen aportando mucho más de lo que reciben, a provincias que se han acostumbrado al paternalismo interprovincial. El volver localista el cobro de impuestos, genera irremediabilmente competencia tributaria en-

39 Véase “El Gen Egoísta”, de Richard Dawkins y el ensayo “Sobre el origen de la propiedad y la familia”, de Hans-Hermann Hoppe.

40 Se puede revisar la estupenda obra de James Buchanan, Premio Nobel, “Debt and Taxes”.

tre territorios colindantes, y así será la productividad del capital y las diferencias de salarios las que atraerán inversionistas y trabajadores de otras regiones, para beneficio de todas en el mediano plazo pues ese sí será –con el respeto de Montesquieu, que en paz descanse– un verdadero sistema de contrapesos a los abusos políticos.

Los servicios judiciales. Si la justicia no se genera como un producto praxeológico<sup>41</sup> en vez de deliberado, en las brillantes palabras de E. Ghersi, o al menos con la prudencia que un sistema de revocatoria y abolición popular permite, no es compatible con un territorio pequeño u homogéneo culturalmente. Los abusos legales, la inequidad en los fallos judiciales, y la ineptitud de la justicia se vuelven más evidentes cuando no hay desincentivos ni excusas provenientes de una fuente centralista de legislación. Pero sobre todo, cada comunidad o ciudad–estado puede ajustar sus leyes a circunstancias reales y cambiantes, y competir por un mejor entorno jurídico con otras regiones circundantes, a menos que quiera ver “votar con sus pies” a sus ciudadanos. Los jueces públicos o privados (centros de mediación, jueces de paz) de un territorio que sean demasiado pro–empresario, tendrán dificultad para atraer trabajadores de calidad. Los jueces que por otro lado “protejan” a los trabajadores más allá del contrato y salario estipulados libremente, tendrán el problema inverso. Nuevamente, la comparación y el sistema de información que la sociedad incorporan, volverá más cautelosos los sistemas y modelos de administración de justicia.

La secesión dentro de la secesión. El gran caballero del liberalismo clásico, Ludwig von Mises, no conocía en su momento los estudios de Bruce Benson<sup>42</sup> o David Friedman<sup>43</sup> sobre sociedades en que la critarquía<sup>44</sup> era el modo usual de vida para sociedades bastante

41 Un producto de la acción humana, y no del diseño humano. Para entender la distinción, es imprescindible revisar “La Libertad y la Ley” de Bruno Leoni o “Derecho, Legislación y Libertad”, de F.A. von Hayek.

42 “Justicia sin Estado”, con casos históricos de sociedades con sistemas evolutivos y descentralizados de justicia.

43 Su estudio sobre la Islandia medieval sin Estado y con grandes avances de todo orden es ya un clásico. También puede verse un caso mejor en Irlanda. 900 años de critarquía: “Property Rights in Celtic Irish Law” en el Journal of Libertarian Studies: [www.mises.org/journals/jls/1\\_2/1\\_2\\_1.pdf](http://www.mises.org/journals/jls/1_2/1_2_1.pdf)

44 *Gobierno de los jueces*, normalmente en ejercicio privado y bajo sistemas de garantías, exclusión social y castigos, y compitiendo por prestigio e imparcialidad. La primera era Griega y Romana, así como la Feria de Champagne –donde en el medioevo se iba a contratar servicios judiciales desde todas partes del continente entre varias escuelas de jurisprudencia y jueces– son testigos conspicuos del funcionamiento de su calidad en vez de un monopolio estatal de emisión de legislación arbitraria.

avanzadas en su momento. Sin embargo visualizó una salida para regímenes represivos o centralizaciones bajo el modelo de crisis crecimiento del Leviatán<sup>45</sup>. Lo planteó como la *secesión ad infinitum*, que en resultados lleva a la *secesión individual*. Es decir, que el individuo en su momento pudiese elegir separarse de un sistema tributario-legislativo y pasar a otro. Pensemos en el caso actual, poco conocido y de ninguna manera cómodo para el establishment socialdemócrata (de izquierdas y derechas) mundial, de la región de Baarle con el condado de Baarle-Hertog, belga, y el de Baarle-Nassau, holandés, colindantes en calles, tiendas y viviendas de la misma ciudad, que pueden elegir bajo qué jurisdicción funcionar con una declaración formal y según su conveniencia. Hasta 1996 inclusive, bastaba con cambiar la orientación de la puerta principal de una casa o local, para unirse al territorio elegido. Adicionalmente a estos tres puntos, una revocatoria de mandato para un gobernante abusivo o un funcionario atrabiliario, será una tarea menos titánica que ahora. Habrá la posibilidad de mecanismos de presión informal y de impeachment formales para tales casos, y organizar un referéndum no estará lejos del alcance de grupos de ciudadanos de inspiración libertaria que actualmente tienen inferioridad de condiciones frente a los grupos de poder de todo tipo, que manipulan la ley y el gasto para sus fines particulares, impidiendo la igualdad de derechos para los individuos.

## **Mercados menos entorpecidos y más exitosos**

La competencia tributaria llevará a que sean los territorios con menos carga tributaria, en especial para los productores y más ambiciosos, los cuales atraigan la inversión de manera preferencial. Esto genera un círculo virtuoso, una espiral de inversión, empleo, consumo y ahorro, que llevará a su vez nuevamente a inversión. La competencia regulatoria llevará a su vez a que los territorios con leyes más modernas, sólidas e internacionalizadas atraigan también inmigrantes talentosos, empresas ávidas de estabilidad y transparencia, y en general retengan una población joven que no necesite emigrar para hallar crecientes oportunidades.

Con respecto al proteccionismo, los territorios pequeños simplemente no pueden darse el lujo de erigir barreras arancelarias o para-arancelarias. Como *reductio ad absurdum*, tomemos el caso de un hogar que decide "proteger" su empleo del mundo. Al igual que

<sup>45</sup> Ver "Crisis and Leviathan", de Robert Higgs.



Robinson y Viernes, tendrán que generar su alimento y vestido, quedándoles poco o ningún tiempo adicional para el resto de ventajas del mundo moderno y su división del trabajo. “Zapatero a tus zapatos” dice el refrán, y por lo mismo es mejor adquirir de quienes se especializan el resto de bienes mientras nosotros nos especializamos en algo como individuos, regiones y países. Los países que lograron desarrollarse a pesar de cierto grado de proteccionismo (los EEUU o la República de Weimar) contaban con una variedad de recursos internos que compensaba ese aislamiento. Un territorio pequeño, como Suiza o Hong Kong, simplemente no puede darse ese lujo y tendrá que abrirse al mundo bajo presión de sus ciudadanos, que querrán muy probablemente disfrutar de los beneficios de la aldea global.

Y finalmente, los capitales encontrarán menos trabas. Fenómenos insólitos como la prohibición de movilizar lingotes de oro entre países, o de viajar con todos sus bienes, ya no podrán darse a escala global y con la complicidad de las burocracias internacionales. A mayor costo de salida, menor atractivo de entrada, como demuestran los absurdos llamados “Tasa Tobin” o el propio salario mínimo legal obligatorio, para capitales y trabajo. Los capitales moviéndose libremente serán el verdadero guardián del sistema de contrapesos judicial, tributario y arancelario que el localismo radical ofrece como propuesta de mejora constante. Los casos más patentes son Mónaco, Luxemburgo, Hong-Kong, Singapur (donde reside Paypal, por ejemplo), los paraísos fiscales (si son paraísos, demos gracias al cielo entonces) y la innovadora propuesta de Rigoberto Stewart de convertir a la región más atrasada –y menos atractiva para el establishment– de Costa Rica, la provincia de Limón, en un moderno territorio de libertades y prosperidad<sup>46</sup>. El producto interno bruto per cápita en esos territorios son la prueba de que el localismo con mentalidad promercado no puede si no traer bienes materiales y culturales al territorio que lo practique.

### **Sociedades con capital social y cultural acrecentado**

La preferencia temporal es la disposición de un individuo o un grupo humano, para satisfacer sus apetencias más pronto o más tarde<sup>47</sup>. Una sociedad con una preferencia temporal baja, es largoplacis-

<sup>46</sup> Ver “Limón Real”, de Rigoberto Stewart.

<sup>47</sup> Se recomienda “A Theory of Socialism and Capitalism”, de Hans-Hermann Hoppe, cap. 1 y 2.



ta. Planearán sus participantes sus actividades productivas y de ocio, con miras al futuro. El Renacimiento y la Ilustración fueron períodos de vibrante actividad científica y cultural, además de industrial. El siglo XIX se caracterizó por un florecimiento de las artes, y por una mejora constante en los estándares artísticos, por estudios personales del arte, la filosofía y la ciencia que rendirían fruto muchos años después o se emprendían por puro placer personal. Y una vez generado el capital cultural resultante, su destrucción toma mucho tiempo. Tanto es así que los EE.UU. siguen superando en calidad universitaria o número de orquestas sinfónicas a la culta Europa, y que Argentina con apenas 70 años de experimento liberal, sigue siendo el país más culto de nuestra región latinoamericana.

El siglo XX simplemente vivió en ese aspecto, del momentum que vino de la época liberal. Aún así, la tasa de interés, que refleja la preferencia temporal, se dispara al 6% desde el 3% en el siglo XX en los EE.UU. como indicio de una sociedad que ha optado por el hedonismo y un menor cultivo personal, infantilizándose y colocando a la adolescencia como el *modus vivendi*<sup>48</sup>, en contraposición con países donde los ancianos y las jerarquías legítimas son más respetados todavía. Sin ser de ninguna manera un alegato a favor del verticalismo y la tradición in cuestionada, debe entenderse que el hombre-masa y su irreverencia actuales, distan mucho del liderazgo y la meritocracia voluntarios del orden espontáneo de F. A. Hayek o la *nobilitas naturalis* de la que hablaba Thomas Jefferson.

La democracia de masas, producto directo del Estado-Nación niega el derecho de libre asociación (y por ende, disociación) de individuos y grupos humanos. Un reciente reporte de Robert Putnam<sup>49</sup> de Harvard, demostró luego de un estudio en 30.000 casos en todo EE.UU. que mientras más diversa (cultura, raza, religión) es una comunidad, menos gente vota, menos voluntariado hay, menos fondos y tiempo para caridad y menos participación en proyectos comunitarios. Esto no es ni cercanamente un alegato a favor del retorno a las tribus o al encierro en ghettos culturales. Existe una paradoja de la diversidad: al reducirse los vínculos de confianza, o lo que Putnam llama el capital social, aumenta la creatividad.

Al haber dos tipos de bienes, globales y locales, hay dos formas de compensación *grosso modo*. Encontrar una cura para el cáncer es un bien global; construir un centro para niños de la calle es un bien local. La compensación de bienes globales otorga status y fama,

48 Véase al respecto "Democracy: the god that failed", de Hans-Hermann Hoppe.

49 El estudio fue hecho en el año 2000 y publicado sólo recientemente, pues contraría las preferencias políticas del autor.

mientras que los bienes locales hallan una recompensa más directa y personal. Entonces, si una población aumenta de tamaño, ser querido por todos mediante un liderazgo cívico se vuelve más difícil relativamente, y se invertirá más esfuerzos en obtener un logro que nos otorgue reconocimiento nacional o mundial. Por tanto la diversidad es un bien público, sólo que de otro carácter.

¿Cómo obtener lo mejor de ambos mundos? Simplemente permitiendo a la gente asociarse y migrar libremente entre territorios con diversas reglas de aceptación de migrantes (ver comunidades suizas nuevamente), para que se formen ciudades y comunidades tan homogéneas o diversas como los individuos elijan al integrarse o salir de ellas. Obligar a un Amish o a un Achuar a vivir en el centro de Manhattan, sería tan desastroso como llevar al ejecutivo neoyorquino a vivir en el seno de una comunidad puritana o una tribu del Oriente Ecuatoriano. Sin embargo el actual Estado Benefactor, hijo de la socialdemocracia mundial, crea formas de integración forzosa.

Cuando tiene “fronteras abiertas”, está forzando a las comunidades fronterizas a recibir gente. Si tiene “fronteras cerradas”, está impidiendo a los propietarios y comunidades recibir visitantes o nuevos residentes. En ambos casos, si no es la privatización de la función fronteriza, al menos un gran paso adelante es el localismo para que cada comunidad pueda ser tan cerrada o abierta como desee, para la entrada y salida de personas. Así las comunidades homogéneas tendrán un alto capital social (confianza y solidaridad) en términos de Putnam, y las heterogéneas serán más competitivas y dotarán al globo entero de los mejores avances tecnológicos, científicos y culturales.

La ecología es un tema de preocupación recurrente. Sin embargo han sido los Estados los grandes contaminadores de la historia, contra todo lo que dice la propaganda del establishment estatista al respecto. Los manatíes en Cuba hace rato fueron plato de mesa de un pueblo empobrecido y silenciado, los soviéticos terminaron con lagos, ríos y zonas boscosas enteras en sus torpes esfuerzos de industrialización forzosa, y las ciudades industriales chinas son el caso más desastroso y demostrativo de que sin variedad de actores y fuerzas, una sociedad asignará prioridades sin tomar en cuenta ningún balance entre presente y futuro. Incluso en los EEUU o Japón, ha sido con la complicidad del Estado que casos como el de Minamata<sup>50</sup> han ocurrido, perjudicando a poblaciones enteras por alguna “razón de Estado” o beneficio directo para las autoridades, dañando el me-

<sup>50</sup> Ver el caso de toda una población sacrificada contaminándose con mercurio en el agua y suelo en pos de una fábrica que pagaba impuestos jugosos para el Estado: <http://www.lewrockwell.com/rogers/rogers111.html>

dio ambiente y al ser humano de forma miserable.

Los sistemas localistas y privados, como los fisheries islandeses o los ríos privados (comunitarios) en Inglaterra, son sistemas que garantizan el largo plazo de fauna y flora, pues al tener un “doliente” (propietario), hay quien demande a los contaminadores y proteja lo que considera un bien para su comunidad, y los daños serán internalizados por el propietario y no esparcidos a toda la sociedad dado que existe un sistema judicial independiente y localista.

Finalmente, el localismo, al permitir lazos de confianza y comunidades voluntarias, un ejercicio mejor del derecho de libre asociación y disociación, y dar seguridad para el futuro, permite que la preferencia temporal sea baja y prime el largoplacismo. Es por eso que Luxemburgo, Hong-Kong, Singapur o Liechtenstein poseen altísimos niveles educativos, culturales, con sociedades amables y respetuosas del derecho ajeno. Eso, en suma, significa un retorno a los estándares de civilización que el siglo XIX quiso para el liberalismo. Será ahora la autonomía o descentralización profunda de cuño libertario, la salida real al problema del Leviatán, pues además de sus incentivos superiores, da mejores oportunidades a las voces sensatas de liderar a sus comunidades por encima de charlatanes y falsos mesías que les siguen llevando por sendas de pobreza y desesperanza.

## **Recomendaciones finales**

El localismo debe empezar con la recuperación de la tributación a nivel local, entregándose una parte menor, mucho menor, al gobierno central del país. Sin este paso, hablar de descentralización es sólo un perfeccionamiento del control capitalino sobre las provincias mediante un sistema de sobornos y chantajes mutuos, para el reparto del fondo común nacional o interregional y una profundización del centralismo mediante más eficientes administradores locales de los dictámenes centralizados.

El sistema judicial debe responder no sólo a las necesidades administrativas sino también culturales de la población. Para esto, la aprobación de estatutos autonómicos que sirvan como freno a los apetitos centralizadores de las capitales y capacidad de nulificación de leyes nacionales que vayan en desmedro del territorio propio, debe ser conseguida mediante referéndum y aprobación masiva.

No debe confundirse, donde no sea necesario, este proceso con

uno de secesión o separatismo. Hay casos como la propia Inglaterra frente a la Unión Europea, o Flandes con respecto al resto de Bélgica (ni hablar de la ex Yugoslava), que ameritan una separación directa y frontal. Pero la mayoría se trata de ciudades más productivas o puertos vs. capitales llenas de burócratas ávidos de redistribuir lo ajeno, como Monterrey, Guayaquil o ciudades del sur de Brasil. Basta con una autonomía tributaria y judicial, para frenar los abusos y mantener unida una nación pero eliminar a la vez los resentimientos bastante comprensibles que los habitantes más productivos tienen hacia sus contrapartes receptoras de la caridad estatal.

# **El Caso de la Dolarización en el Ecuador**

*Dora De Ampuero*

## **Introducción**

Han transcurrido más de siete años desde que el Presidente Jamil Mahuad emitió el Decreto Ejecutivo el 9 de Enero de 2000 adoptando oficialmente el dólar de los Estados Unidos en sustitución de la moneda nacional, el sucre, que se había venido utilizando desde 1884. Ante la eminencia de una próxima Asamblea Constituyente donde se discutirá el régimen monetario y el marco institucional que regirá al Ecuador en los próximos años, es relevante analizar el proceso de dolarización seguido por el país y sus resultados. En este trabajo, investigaremos cuáles fueron las circunstancias históricas que condujeron a la dolarización, su proceso de implementación y sus consecuencias. Se evaluará también las posibilidades de salir de la dolarización, considerando que el actual Presidente del Ecuador, Rafael Correa, cuyo partido obtuvo una mayoría en las elecciones para Asambleístas, ha manifestado en muchas ocasiones que la dolarización ha sido el peor error cometido en el país.

## **¿Por qué la Dolarización?**

La decisión de dolarizar oficialmente el país la tomó el Presidente Mahuad luego de una profunda crisis económica y política que amenazaba la estabilidad del régimen. Por supuesto, ésta no era la primera crisis que ha atravesado el Ecuador. A lo largo de su historia, como muchos otros países, ha experimentado desafíos y avatares de toda índole. Con respecto a políticas monetarias las ha practicado casi todas (banca libre, devaluaciones, controles de cambio, tasas de cambio ancladas, tasas de cambio flotante, etc.). En el tiempo de la Colonia la moneda circulante era el peso español de plata. Era la moneda más fuerte del mundo en esa época y su prestigio era tal que cuando Estados Unidos se independizó de Inglaterra, eliminó la libra

esterlina y copió el peso. Así nació el dólar a la paridad de un dólar igual a un peso<sup>51</sup>.

El Ecuador mantuvo varias monedas en circulación hasta que el 1º de Abril de 1884 se crea el sucre a la paridad de 5 francos franceses de oro, básicamente igual a un dólar de aquel momento. Entre 1898 y 1914 mantuvo respaldada su emisión monetaria 100% en oro y experimentó el mayor grado de estabilidad monetaria del siglo XX. Los bancos imprimían billetes de acuerdo a sus reservas en oro o en plata. El sistema generaba una competencia sana entre los bancos. Sin embargo, con la Ley Moratoria de 1914 el gobierno decretó la “inconvertibilidad” de la moneda en anticipación del conflicto bélico en Europa. Se estableció que los bancos podían emitir billete con solo un 50% de respaldo en oro. Sin embargo, todavía el gobierno no tenía aun el monopolio de imprimir la moneda. Esto lo consiguió con la creación del Banco Central en 1927 que decreta que los bancos entreguen su oro y reciban a cambio billetes emitidos por el Banco Central<sup>52</sup>.

A pesar de las devaluaciones luego de la creación del Banco Central, hubo un período de relativa tranquilidad monetaria. A partir de los años 50s y 60s surgieron grandes urbes en el Ecuador, urbanizaciones modernas como Urdesa y La Alborada se desarrollaron en un ambiente de estabilidad económica y baja inflación. Es a partir de 1982 –casi 100 años después de creado el sucre- que se inicia el descalabro inflacionario en el país. En Marzo de 1982 el tipo de cambio del sucre pasa de 25 a 30 sucres por dólar; el 13 de Mayo de 30 a 33 sucres por dólar, y así sucesivamente hasta que en el año 1999 la tasa de cambio era ya de 10,000 por dólar y asciende a 25,000 a principios del 2000 cuando ante una situación desesperada, el 9 de Enero el entonces Presidente del Ecuador decide declarar la dolarización oficial del país, pero los ecuatorianos ya se encontraban prácticamente dolarizados. Esto es consecuencia de la crisis política y financiera que atravesó el país en la década de los 90s.

La quiebra de la mayor parte de los bancos, afectaron a las empresas y ahorristas. Tanto la ciudadanía como las empresas pasaron a utilizar el dólar informalmente como una medida para proteger sus activos y sus ahorros ante la pérdida de valor de la moneda nacional en un clima de inestabilidad de precios y tipos de cambio. Los ecuatorianos eligieron el dólar porque era la moneda que mejor mantenía su valor. Una gran mayoría de precios se expresaban en dólares, el

51 Cordeiro, José Luis. *La Segunda Muerte de Sucre y el Renacer del Ecuador*. Instituto Ecuatoriano de Economía Política. 1999. Guayaquil, Ecuador. Página 5.

52 Ibid., p.5

60.15% de los depósitos estaban en dólares, así como el 85.61% de los préstamos se otorgaban en dólares (información del Banco Central). El Banco Central había sido incapaz de mantener el valor de la moneda y sus políticas lograron que los ingresos reales de la población no sólo se estancaran sino que retrocedieran a los niveles de 1975, lo que significó casi un cuarto de siglo de desarrollo perdido<sup>53</sup>.

Luego de un período de transición de seis meses, durante el cual el Banco Central reemplazó la mayor parte de los sucres por dólares, se implementó oficialmente la dolarización en Ecuador. Los resultados fueron inmediatos: se recuperó la confianza en el sistema financiero, los depósitos retornaron a la banca, la inflación bajó a un dígito, la tasa de interés se redujo. Se produjeron ajustes de precios en la economía. Los transables se ajustaron más rápidamente que los no transables. La dolarización hizo transparente la pérdida de valor del sucre con respecto al dólar, pero a algunos ciudadanos se les hizo difícil entender porqué un millón de sucres no correspondía a un millón de dólares sino a 40 dólares o porqué los sueldos en el Ecuador dolarizado no era igual a los salarios que se pagaban en los Estados Unidos.

Poco a poco se fue entendiendo el proceso. Prueba del ingenio de los ecuatorianos y su capacidad propia para resolver los problemas fue la invención de “la tablita”, una cartulina diseñada por alguien con todas las equivalencias de conversión de sucre al dólar para ayudar al ajuste de la nueva moneda fraccionaria de 1 centavo, 10, 25, 50. Este ajuste tomó más tiempo de lo esperado porque la gente había perdido el sentido del valor de las monedas fraccionarias por la inflación que obligaba a manejar grandes cifras de monedas que perdían rápidamente su valor.

## **Argumentos en contra de la Dolarización**

A pesar de todos estos antecedentes hay todavía personas interesadas, economistas nacionales e internacionales, que se opusieron y se oponen a la dolarización y afirman que el Ecuador no debió nunca abandonar el poder sobre su moneda. Se basan en argumentos relacionados con la soberanía nacional, impacto en el comercio, finanzas y en la política fiscal. Uno de estos detractores es el actual presidente del Ecuador, Rafael Correa, quien asegura que la dolarización ha sido un error porque el país perdió la soberanía sobre su moneda, pero

53 Ibid., p.7

que la mantendrá durante su gobierno porque los costos de salir de ella son muy grandes, pero que en el futuro implementará una mejor alternativa que es la moneda regional.

El argumento de la pérdida de soberanía es una afirmación cargada de emotividad que confunde la soberanía nacional con los símbolos patrios, la bandera, el himno nacional y considera la moneda doméstica como un elemento indispensable de la identidad nacional. Lo curioso de este argumento es la falta de consistencia entre las declaraciones emocionales de la gente por la pérdida de soberanía y lo que hacen privadamente, esto es, guardan sus ahorros en la moneda extranjera, hacen contratos y juzgan la tasa de interés, rentas, salarios, con respecto a monedas extranjeras que les merece confianza y credibilidad. Por otra parte, no es fácil imaginar qué significa exactamente “soberanía nacional” en un mundo globalizado como el que vivimos, en que las actividades monetarias de los individuos de un país cruzan las fronteras y tienen efectos inmediatos en otros países debido al desarrollo espectacular de Internet, la informática y la tecnología de comunicación. Los países pierden “soberanía” (independencia) cuando por malas políticas económicas se convierten en rehenes de instituciones como el Fondo Monetario Internacional que les dictan políticas a seguir a cambio de préstamos para sustentar a los gobiernos de turno. Cuando esto sucede, el país se rinde en su verdadera soberanía, que no reside en la nacionalidad de las efigies impresas en la moneda, sino en la habilidad de determinar de manera autónoma su política económica<sup>54</sup>.

Respecto al comercio, los opositores a la dolarización sostienen que la flexibilidad para modificar la tasa de cambio de la moneda doméstica permite a las autoridades cambiar los precios relativos locales por medio de la devaluación de la moneda local de tal manera que se desaliente las importaciones y se incentiven las exportaciones. Afirman que esto da seguridad a los países contra choques externos, como cambios negativos en los términos del comercio y desastres naturales. La realidad es que cuando se devalúa una moneda en países el costo de los bienes y servicios que no produce aumentan en relación a la magnitud de la devaluación<sup>55</sup>, este aumento incluye no solo los precios de los productos terminados sino los intermedios que usan materia prima importada. Todos los precios de la economía suben, por lo cual se limita el efecto sustitución y se originan fuertes presiones inflacionarias. Ante esto, el gobierno puede optar por man-

54 Hinds, Manuel. *Playing Monopoly with the Devil. Dollarization and Domestic Currencies in Developing Countries*. 2006. Yale University Press. P. 227.

55 *Ibid.*, p. 17



tener los salarios nominales constantes –en cuyo caso el salario real disminuye- o puede optar por subir los sueldos, la inflación sube y el efecto de la medida devaluatoria se anula.

Por el lado financiero, los argumentos en contra de la dolarización se relacionan con la capacidad de los Bancos Centrales para emitir dinero y cambiar el precio de la moneda, permitiéndoles mantener la tasa de interés baja. La impresión de dinero asegura la disponibilidad de abundante crédito aunque el crédito esté restringido en el exterior. Aún más importante, el poder de crear dinero torna a los Bancos Centrales en prestamistas de última instancia cuando una crisis amenaza el sistema financiero nacional. En la práctica, las supuestas ventajas de la banca central no se han cumplido en los países en desarrollo porque han sido rehenes de los políticos quienes a través de la Junta Bancaria han servido a los grupos de interés, utilizando el crédito ilimitado del Banco Central para sus propios proyectos. Esta habilidad de otorgar créditos para ciertos sectores ha distorsionado la economía. Su capacidad de emitir dinero les ha permitido cobrar el impuesto mas pernicioso cual es la inflación y como prestamista de última instancia ha sido la causa de que instituciones bancarias que debieron haber quebrado en su debido tiempo, se mantuvieron funcionando ocasionando graves problemas financieros al país.

Por el lado fiscal, el argumento es que el tener una moneda nacional permite al gobierno gravar con impuesto la demanda nacional por dinero, en lo que se llama señoraje. Cuando se incrementa la demanda de dinero, aumenta el monto recaudado por el gobierno por concepto de señoraje. El gobierno recibe aun algo de señoraje luego de la dolarización porque imprime moneda fraccionaria ecuatoriana. La restricción en cuanto a los ingresos por concepto de señoraje y la manipulación que esto implica, no es una ventaja para que los ecuatorianos impidan que los gobiernos tengan estas atribuciones y se limiten sus atribuciones para imprimir más dinero.

La experiencia monetaria ecuatoriana demuestra que las presuntas ventajas de disponer de una moneda nacional bajo el manejo del Banco Central no se han realizado en la práctica. Antes de la dolarización en 1999 las tasas de interés eran superiores al 60%, la tasa de inflación estaba sobre el 90%, la producción medida por el Producto Interno Bruto descendió 3%, las captaciones del sistema financiero descendieron de 7.000 millones a menos de 3.000 millones de dólares. Los ingresos anuales promedio por persona cayeron a 1,376 dólares. A partir del año 2000 cuando se implementó la dolarización esta situación cambió como veremos más adelante.

## **El Imperio de la Ley y el dinero en el Ecuador**

El nexo dinero-imperio de la Ley no es más que una cuestión de derechos de propiedad. Como lo indica Steve Hanke<sup>56</sup>, si el gobierno tiene la opción de devaluar, aquellos que poseen el dinero emitido por el gobierno corren el riesgo de que sus derechos de propiedad sean confiscados en forma arbitraria, por medio de las devaluaciones. Así mismo el gobierno que no logra proteger el valor de su dinero es culpable de no acatar el imperio de la Ley, aunque la Constitución de la República así lo demande.

Entonces, si los gobiernos en el Ecuador ha sido incapaces de preservar el valor de la moneda y de cumplir el mandato de la Ley, como ocurrió en el proceso que culminó en 1999, donde la paridad cambiaria llegó cerca de 30,000 sucres por dólar, no había mas remedio que abandonar la moneda nacional, el sucre, y reemplazarlo por una moneda extranjera de alta calidad: el dólar de los Estados Unidos. Al hacerlo el Ecuador reemplazó un imperio de la Ley muy débil por un imperio de la Ley más sólido. Obviamente esta política provee una mejor protección al dinero de los ecuatorianos.

El Ecuador constituye un ejemplo típico de un país que fue incapaz de imponer el imperio de la Ley y preservar el valor de su moneda. El Banco Central del Ecuador fue creado en 1927 después de la promulgación de la Ley de Monedas de la Revolución Juliana. Las circunstancias bajo las cuales se creó el Banco Central del Ecuador en el año 1927 no fueron diferentes a las que promovieron este tipo de organizaciones en otros países latinoamericanos e incluso en Inglaterra y los Estados Unidos; fueron de índole política, guiadas principalmente por los intereses fiscales del gobierno y por los intereses económicos de los grupos de presión. Las políticas públicas del Ecuador siempre han sido dominadas por grupos de intereses mercantilistas que han sido favorecidos por los gobiernos de turno. El cambio de tipo monetario en la economía del Ecuador no fue el resultado de un proceso de interacción libre de los individuos en el mercado, sino un intento deliberado por planificar los asuntos monetarios desde una oficina central. El Ecuador recurrió a la asesoría de una misión internacional liderada por E. W. Kemmerer de la Universidad de Princeton, que le otorgó el aval académico a los propósitos del gobierno<sup>57</sup>.

<sup>56</sup> Hanke, Steve. *El Dinero y el Imperio de la Ley en Ecuador. Garantizando libertades en las esferas económica, política, intelectual y moral*. 2003. Publicado por Hacia la Seguridad - Imperio de la Ley. Quito, Ecuador. Págs. 1-15.

<sup>57</sup> A este respecto ver el estudio de Pedro Romero Alemán, "Banco Central del Ecuador: La historia que aún no aprendemos". Publicado por el Instituto Ecuatoriano

Al Banco Central se le asignó desde entonces la prerrogativa de emitir la moneda nacional: el sucre, con un respaldo metálico de oro sobre las nuevas emisiones de billetes de solo el 50%, así como realizar operaciones de descuento y manipular las tasas de dichas operaciones. Es importante anotar que la propuesta de la misión Kemmerer trajo de retorno el patrón oro con el sucre, pero que finalmente se abandonaría por los abusos del gobierno, y también debido al resquebrajamiento del sistema monetario internacional de aquella época.

Al inicio se estableció que el tipo de cambio del sucre con respecto al dólar mantuviera la relación cinco a uno. Obviamente, se reconoció que esto significaba una devaluación del 4% en 1927, que favorecía a los exportadores y a los deudores en detrimento de los consumidores de productos importados y de los acreedores, así como de los que recibían salarios fijos. A partir de 1927 el Banco Central devaluó periódicamente el sucre, primero en tasas moderadas hasta 1938 en que se mantuvo una tasa de alrededor de 15 sucres por dólar, que duró hasta 1960, donde arranca un período de 5 años con una tasa de cambio de 18.18 sucres por dólar. En 1970 se inicia otro período de 1970 a 1981 donde la paridad cambiaria era de 25.25 por dólar; desde 1982 en adelante se inicia un período más acelerado de devaluaciones que culminó a fines del año 1999 con una tasa sucre-dólar de 20.243. En la primera semana de enero del 2.000, la tasa del sucre estuvo alrededor de 28.000 por dólar.

### **La crisis económica previa a la Dolarización**

En febrero de 1999 el Banco Central declaró la libre flotación del tipo de cambio entre sucre y dólares, un mes después, el sucre perdió el 30% de su valor. Solo 19 de los 32 bancos que existieron hasta antes de 1998 quedaron abiertos y el 70% de los activos del sistema bancario pasaron a propiedad del gobierno. El Ministerio de Finanzas emitió \$1.600 millones de dólares (11% del PIB 1999) en bonos de diciembre de 1998 al final de 1999 para recapitalizar los bancos mantenidos abiertos y para financiar los depósitos garantizados de bancos cerrados por medio de la entonces recientemente creada institución: La Agencia de Garantía de Depósitos. Esos bonos fueron utilizados por los bancos para realizar operaciones de redescuentos o repos con el Banco Central, con lo cual ésta institución adquirió \$1200 millones de dólares de estos bonos.

de Economía Política ([www.ieep.org.ec](http://www.ieep.org.ec)) en Febrero de 2002.

Así que la base monetaria creció 136% durante 1999 con tasas anuales de crecimiento de 101% y 522% en el tercero y cuarto trimestre respectivamente. El déficit cuasi fiscal fue de 1.2% del PIB.<sup>58</sup> En 1999, a pesar del aumento de los ingresos petroleros, de las emisiones monetarias del Banco Central, de la devaluación del tipo de cambio, de la creación del Impuesto a los Consumos Especiales de 1%, de la reintroducción del Impuesto a la Renta de 15%, del aumento del Impuesto de Valor Agregado de 10% a 12%, de incrementar en tres ocasiones el precio de los combustible antes de julio, de los mayores poderes coactivos del Servicio de Rentas Internas, del aumento de la deuda interna de parte del Ministerio de Finanzas y de la moratoria de la deuda externa, el gobierno incurrió en un déficit similar al de 1990: alrededor del 6% del PIB.

A fines de Agosto de 1999 el gobierno entró en moratoria en el pago de intereses mensuales de los bonos Brady. Un mes después, el gobierno anunció que solo cancelaría la cuota de los acreedores con bonos sin colateral, esto es sin el respaldo de los bonos del Tesoro de los Estados Unidos. Sin embargo, los tenedores de bonos con colateral se sintieron discriminados y eligieron acelerar el pago del principal, esto activó las cláusulas de moratoria tanto en las deudas con colateral como las que no tenían colateral. El monto de la deuda externa que entró en moratoria fue de \$6500 millones de dólares, esto es aproximadamente, la mitad de la deuda externa pública a la fecha.

## **Implementación del Proceso de Dolarización**

Algunos economistas opinan que la dolarización es simplemente un nuevo régimen de cambio, parecido a un tipo de cambio fijo, excepto que es el cambio a una moneda extranjera, una unión monetaria con el país que emite tal moneda. Entonces se piensa que lo hay que hacer cuando se dolariza es determinar cuál será el tipo de cambio. Pero esto no es así, ya que hay que ver a la dolarización más que un régimen de cambio, como un sistema monetario financiero.

Cuando se dolarizó en el Ecuador se decidió utilizar la tasa de 25,000 sucres a un dólar, sin embargo, esto fue un problema serio. Las discusiones sobre este tema fueron intensas porque algunos expertos consideraban que debía ser menor; 20,000 a uno o dejarlo li-

<sup>58</sup> Romero Alemán, Pedro, *¿Es la dolarización una camisa de fuerza para el gasto fiscal?* Instituto Ecuatoriano de Economía. [www.ieep.org.ec](http://www.ieep.org.ec). 2003.

bre. Como menciona Juan Luis Moreno, especialista monetario panameño<sup>59</sup>, la razón para fijar la tasa de 25,000 fue el pánico o el temor que había en los círculos del gobierno y muchos asesores internacionales, sobre la capacidad de hacer frente a la demanda de dólares. Se pensaba que se debía cubrir el cien por ciento de la demanda potencial de dinero del público al Banco Central. Se aseguraba que las reservas existentes no podrían soportar una alta demanda de dólares. Ninguna de estas asunciones eran correctas porque la gente al tener sus depósitos convertidos a dólares no iban a sacarlos porque de por sí estaban protegidos. El Dr. Moreno menciona algunos problemas que surgen al entrar en un proceso de dolarización, y que se explican a continuación.

Un problema importante que surgió es que al definir el tipo de cambio óptimo, todos los precios se van a ajustar al tipo de cambio que se use. Al utilizar la tasa de cambio de 25,000 se hizo que la inflación que iba a soportar el Ecuador fuera mucho más alta de lo que hubiera sido si se hubiera adoptado una tasa de cambio menor. Al hacer la conversión 25,000 a uno se le puso un costo a la dolarización que no debió tener, expresada en más inflación y por supuesto, un período más largo de ajuste.

El segundo problema, es que los precios no se ajustan por igual porque en la economía hay diferentes tipos de precios. Los productos importados así como los productos exportados se cambian automáticamente, porque sus precios están en dólares. Los productos transables, que compiten con las importaciones o las exportaciones se ajustan rápidamente, como los hoteles que venden su servicio al turismo. Hay productos que son bienes que se producen con insumos importados o compiten indirectamente con importaciones, estos se ajustan más o menos rápido. Sin embargo, hay productos locales, los llamados no transables, cuyo ajuste es más lento como por ejemplo los alquileres de casas o el valor de la tierra. En el caso de los salarios, demoran aun mucho más para ajustarse. Aquí ya no es solamente un problema de cambiar la estructura de precios relativos, para aumentar los salarios reales (y la vivienda). Tenía que haber demanda efectiva.

Pero a una tasa de 25,000 por dólar gran parte de los ecuatorianos estaban arruinados (en dólares) entonces no había demanda efectiva. Esto significa que el proceso de ajuste del sistema de precios al punto de equilibrio se demoró mucho más que si se lo hubiera hecho a tasas de 20,000 o 15,000 sucres por dólar. La consecuencia de esto

<sup>59</sup> Moreno, Juan Luis. *Dolarización, ¿Es solo un nuevo régimen cambiario?* Instituto Ecuatoriano de Economía Política. Ideas de Libertad No. 67. 2001.

es que la gente por un período de tiempo estaba en un nivel de ingresos en dólares, demasiado bajo. Lo que se ha indicado nada tiene que ver con la dolarización sino con el tipo de cambio que se adoptó, que fue muy alto.

Desde el principio de la implementación de la dolarización hubo críticas fuertes de parte de altos funcionarios internacionales, de analistas internacionales y nacionales. El Dr. Kurt Schuler, una autoridad monetaria que contribuyó a aclarar muchos de las malas concepciones y críticas, hizo una recopilación representativa de algunas de estas que se exponen a continuación<sup>60</sup>:

#### Fondo Monetario Internacional

“Debo ser franco; la dolarización no fue el tipo de política que nosotros hubiéramos recomendado en este momento para el Ecuador. Pero en este caso no actuamos de acuerdo a una ideología o en forma sistemática. Es lo que han decidido. Nuestro papel consiste en hacer todo lo que podemos para ayudarles a manejar la situación”

Michel Camdessus (Cable Noticioso de Reuters, 17 de Enero de 2000)

#### Banco Central del Ecuador

“Las autoridades también estiman que la dolarización y la convertibilidad no son mecanismos viables en el momento presente”.(Declaración del Banco Central del Ecuador, 5 de Enero de 2000)

“Las condiciones para la dolarización de la economía todavía no existen”. Virginia Fierro, Gerente del Banco Central (New York Times, 12 de Enero de 2000.

#### Bancos de Inversión

“El problema es que la economía del Ecuador no tiene el tipo de fundamentos necesarios para lograr una dolarización completa.”

Federico Kaune economista principal, Goldman Sachs (Washington Post, 11 de Enero de 2000).

#### Comentaristas económicos

“Ahora el Gobierno se ha pasado al otro extremo y está tratando de restablecer la confianza en la moneda suprimiéndola. Los observadores dicen que podría funcionar si se da paralelamente a una amplia reforma interna- lo cuál equivale a decir que Usted puede matar

---

60 Citado por Hanke, Steve, op. cit. P 5.

a una persona gracias a la magia pero dándole al mismo tiempo bastante arsénico.”

Paul Krugman (New York Times, 19 de Enero de 2000.

Todas estas predicciones resultaron infundadas lo cual se ha confirmado 7 años después de implementada la dolarización. El proceso de retirar los sucres de la circulación tomó 6 meses; durante este período faltó un programa eficiente de divulgación al público sobre el nuevo sistema monetario. El Gobierno decidió contratar con una empresa extranjera la fabricación de la moneda fraccionaria, la cual fue diseñada incorporando algunos símbolos patrios. Después de este período de implementación, aun se registran algunas deficiencias por parte del Banco Central, tales como la escasez de billetes de baja denominación y el atraso con que se retiran los billetes desgastados por el uso.

## **Resultados evidentes de la Dolarización**

El primer efecto de la dolarización fue inyectar un choque de confianza en la economía, después que el Presidente Mahuad anunciara su intención de dolarizar el 9 de Enero del 2000. Casi todos los indicadores económicos han sido positivos bajo la dolarización. La economía ha crecido; el dinero ha retornado al sistema bancario, permitiendo descongelar los depósitos, la inflación ha caído, después de un incremento inicial para ajustarse a la depreciación del sucre; el presupuesto del gobierno ha pasado de déficit a superávit, el desempleo se ha reducido, entre otros indicadores. No se puede atribuir el cambio solo a la dolarización, sino también a que el gobierno ha aplicado otras medidas, además el precio del petróleo se ha mantenido sobre los 60 dólares por barril.

No debemos olvidar la situación en que se encontraba la economía ecuatoriana antes de la dolarización. En el año 2000 la tasa de inflación fue el 91% anual, la producción (medida por el PIB) en términos reales descendió 6.3%, hubo pérdidas en las captaciones del sistema financiero que pasaron de 7,000 millones a menos de 3,000 millones; las tasas de interés eran superiores al 60% y los ingresos anuales promedio por persona cayeron a 1,376 dólares.<sup>61</sup>

A partir de Enero del 2000 la situación cambió como lo señalan

---

61 Villacreses, Roberto. “Dolarización: Siete Años Positivos.” Revista de la Cámara de Industrias. Febrero de 2007. Guayaquil, Ecuador. P. 26.



los indicadores económicos oficiales. Estos datos muestran que la inflación descendió a 2.87 % anual a Diciembre de 2.006. El PIB creció de 16,674 millones en el 2000 hasta 40,692 en el 2006. La tasa de crecimiento real fue de 4.07 en el año pasado. Concomitantemente, el PIB per cápita creció de 1,296 en el 2000 hasta 3,050 dólares. Los depósitos bancarios aumentaron de 3,579 millones en el 2000 a 7,918 millones en el 2006. En lo referente a las exportaciones estas crecieron de 4.297 millones en el 2000 a 12,658 millones en el 2006. Este dato refuta el argumento de algunos exportadores de que la dolarización resta competitividad al sector productivo. Las importaciones muestran un nivel equivalente de crecimiento que las exportaciones. En lo referente al desempleo, este se redujo de 15.1% en 1999, año de la mayor crisis, a 9.03% en el 2006. La tasa de subempleo aun se mantiene a niveles altos. El acceso a los créditos ha mejorado, con tasas menores a las que se cobraban en el año 2000, actualmente en menos del 10%. Esto se debe a la actual estabilidad monetaria que ha dado confianza en el sistema bancario, así como una mejor expectativa de que los préstamos serán pagados. En el cuadro Anexo No. 1 se resume la evolución de los indicadores económicos en el período 1998 al 2006 y se estiman los indicadores correspondientes al año 2007.

La dolarización cumplió su rol primario que es controlar la inflación y proporcionar estabilidad monetaria, se requieren otras reformas para solucionar otros problemas que tiene el país, como la política fiscal. En este caso depende de cómo se maneja el gasto público y el endeudamiento. La dolarización tiene la virtud de transparentar el manejo de las finanzas públicas, pues los gobernantes ya no pueden recurrir a la máquina de imprimir billetes para financiar el gasto del gobierno, por tanto, deben recurrir a aumentar los impuestos, lo cual es políticamente impopular, y al endeudamiento tanto interno como externo. La dolarización también transparenta las deficiencias de algunas empresas privadas que se ven obligadas a hacer reajustes y reformas para mejorar su competitividad.

Con el transcurso del tiempo se ha formado cierta conciencia en la ciudadanía y las empresas que la adopción de la dolarización fue una medida acertada dado el descarrilamiento de las finanzas públicas. La gente ahora entiende mejor las ventajas de tener estabilidad monetaria y control de la inflación que deterioraba los salarios y creaba un clima de incertidumbre. Los empresarios han podido planificar sus negocios a largo plazo debido a la estabilidad monetaria. Esto se ha reflejado en un aumento de las transacciones de bienes y servicios en el mercado.



A pesar de la inestabilidad política que ha vivido el país en los últimos 7 años, en que se destituyó a dos presidentes, se aumentó la confrontación entre las funciones ejecutivas y legislativas, y se afectó el sistema jurídico del país, la economía se mantuvo firme porque había estabilidad monetaria y confianza en los agentes económicos.

Es importante anotar, que desde el punto de vista de política monetaria, el periodo de dolarización estaría entre uno de los periodos más largos –casi 8 años– de estabilidad de tipo de cambio. El Ecuador mantuvo la paridad de 15 sucres por dólar de Diciembre de 1950 a Julio de 1961 (cerca de 10 años, 7 meses). La tasa de cambio de 18 sucres por dólar se mantuvo de Julio 1961 a Mayo de 1969 (7 años, 10 meses).

### **No se ha obtenido todo el provecho de la Dolarización**

Es indudable que en los últimos años el Ecuador a raíz de la dolarización, superó algunos problemas e implementó los fundamentos para un mayor crecimiento económico. Sin embargo, para obtener un mayor provecho a la dolarización, el sistema financiero local debe estar integrado al sistema financiero internacional. Esto significa la presencia en el país de una serie de bancos internacionales que sirven de intermediarios con el resto del mundo financiero.

Los bancos internacionales hacen dos cosas importantes. La primera es que ellos traen plata de afuera para financiar proyectos en el país provenientes del sistema bancario internacional. La segunda ventaja con la dolarización es que cuando se tienen bancos extranjeros, surge la competencia en el sistema financiero local que se reflejará en la baja de las tasas de interés, el aumento del crédito a largo plazo y un mejor servicio al cliente. Los bancos privados tienen que ajustarse y tienen que competir si van a sobrevivir. Esta es la experiencia de Panamá que tiene los bancos extranjeros más grandes compitiendo con los bancos locales con eficiencia.

El resultado de la competencia es que se produce un gran flujo de capitales. Esto es importante para un país como el Ecuador con muy poca capacidad de ahorro. En Panamá se ha desarrollado un sistema financiero regional con 80 bancos que mueven 50.000 millones de dólares en depósitos con una gran cantidad de operaciones off Shore. Lo interesante es que se han establecido en Panamá bancos internacionales de mucha solvencia, como el Hong Kong Bank, por

ejemplo, que le presta a los bancos de América Latina, incluso a los bancos centrales y que financia las importaciones y exportaciones de América Latina.

Si tuviéramos integración financiera en el Ecuador el ahorro jugaría un rol menos vital porque el dinero vendría de afuera. La pregunta que surge es, ¿por qué los fondos de los países desarrollados no se invierten en nuestro país? Porque nosotros imponemos barreras de entrada y no tenemos los mecanismos adecuados por medio de los cuales las firmas internacionales y agentes económicos de los países desarrollados puedan invertir en nuestros países, ni como inversión directa, ni en inversión financiera, como sucede en Panamá. La gran oportunidad de estar dolarizados es dar el paso siguiente que es la integración financiera, si no hacemos esto, los beneficios seguirán siendo parciales.

### **El rol del Banco Central en una economía dolarizada**

La Constitución Política del Ecuador en lo concerniente al Banco Central señala que tendrá como funciones “establecer, controlar y aplicar las políticas monetarias, financiera, crediticia y cambiaria del estado, y como objetivo, velar por la estabilidad de la moneda”. En otro acápite se dice que la emisión de moneda con poder liberatorio ilimitado será atribución exclusiva del Banco Central. La experiencia histórica ecuatoriana a que hemos hecho referencia antes muestra que el Banco Central ha fallado en velar por la estabilidad de la moneda, la cual se ha venido devaluando periódicamente con efectos sobre la tasa de inflación que el país ha tenido que soportar. Cuando el Banco Central se estableció en 1927 la tasa de cambio del sucre era 5 por cada dólar de los Estados Unidos pero cuando el Presidente Mahuad decidió dolarizar la economía la tasa de cambio había superado los 25.000 sucres por dólar. Si esta medida no se hubiera tomado el sucre se hubiera depreciado aún más. La historia del Banco Central del Ecuador no es única. Ningún Banco Central en América Latina demuestra un buen desempeño en el largo plazo. Actualmente cada moneda de la región, con excepción del Balboa panameño, tiene menos valor con relación al dólar que el que tuvo hace 15 años. En general, los Bancos Centrales tienen un mal historial en los países en desarrollo<sup>62</sup>. Son pocas las monedas de países en desarrollo que se

62 Schuler, Kurt. 1998. *¿Deberían los países en desarrollo tener Bancos Centrales? Estudio Comparativo de 155 países*. Monterrey, México. Centro de Estudios

han desempeñado tan bien como las principales monedas internacionales (el dólar, el marco alemán y el yen japonés).

Según un estudio realizado por el Instituto Ecuatoriano de Economía Política<sup>63</sup>, en teoría se afirma que un Banco Central puede dirigir la política monetaria para producir un crecimiento económico más alto o más estable del que hubiera sido posible de otra manera. En la práctica, Ecuador ha sido incapaz de obtener estas ventajas. Las políticas monetarias han producido una economía más inestable de la que se hubiera obtenido bajo un esquema de dolarización y no se ha dado ningún beneficio en términos de crecimiento económico. Por lo tanto, la discusión sobre política monetaria en el Ecuador debe de empezar con el reconocimiento que la Banca Central jamás ha funcionado apropiadamente.

La Banca Central es un concepto relativamente nuevo en la historia monetaria del Ecuador así como en otros países. Cuando el Ecuador se independizó, experimentó crecimiento económico y desarrolló un sistema financiero mucho antes que se estableciera el Banco Central del Ecuador. Antes de que el sucre se creara en 1884, el Ecuador no utilizaba dinero emitido por un Banco Central o gobierno, a excepción de monedas de 1 y 2 centavos. Al principio, el sucre era equivalente a los pesos y dólares descendientes del Real Español, lo cual formó una moneda común para todo el continente americano. La dolarización regresa al sistema monetario ecuatoriano a sus raíces históricas, esto es, usar monedas aceptadas internacionalmente.

Eliminada la principal función del Banco Central, cual es mantener la estabilidad de la moneda, las otras funciones que se le han concedido a esta institución bien pueden ser manejadas por otras instituciones del Estado u organismos privados. Entre estas funciones se mencionan la administración del sistema nacional de pagos, reciclaje de liquidez, encaje bancario, administrar los recursos de la reserva internacional de libre disponibilidad, operaciones internacionales del sector público, administrar las especies monetarias, agente financiero y depositario del sector público, llevar las estadísticas económicas y realizar estudios económicos. En el presente año con las reformas a la ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, se atribuye al Directorio del Banco Central la responsabilidad de establecer en forma obligatoria la metodología para calcular las tasas de interés efectivas por segmentos de crédito. El método para calcular la tasa de interés de mora será fijada por el Banco Central, para lo cual se

de Economía y Educación.

63 Instituto Ecuatoriano de Economía Política. 2000. Dolarización Oficial en Ecuador.

tomará en cuenta la tasa de interés efectiva pactada entre las partes. Estas políticas son esencialmente intervencionistas del mercado por parte del gobierno.

Referente a las otras funciones las de agente fiscal del gobierno la puede realizar el Banco del Estado y el Ministerio de Finanzas, quien se encargaría de las operaciones de deuda interna y externa; el control del sistema de pagos de la economía se desempeñaría por una Cámara de Compensación particular y estaría financiada por los bancos del país. La renovación de los billetes y monedas en dólares estaría a cargo de los bancos particulares. La función de llevar las estadísticas de la economía y la realización de estudios económicos podrían realizarse por los institutos de investigación de las universidades. Una de las funciones que ha asumido el Banco Central es promover la cultura para lo cual destina recursos importantes. No hay razón para que esta función no sea cumplida por la Casa de la Cultura Ecuatoriana que por Ley tiene esta responsabilidad. De acuerdo con lo antes dicho, habría poca justificación para la existencia del Banco Central con la infraestructura actual, el apreciable presupuesto de funcionamiento y el número de personal actual.

Panamá tiene una economía dolarizada hace 100 años sin la existencia de un Banco Central pero con una integración financiera con el mercado de capitales, este modelo permite que el sistema financiero se equilibre por si mismo. Cuando hace falta capital para financiar proyectos locales, el dinero viene de los bancos extranjeros, así mismo, cuando hay exceso de liquidez el dinero sale para financiar proyectos de inversión en el exterior. En esto reside la ventaja de la integración financiera: hay un mecanismo de ajuste automático que depende de la posición neta de activos internacionales de la banca y esto implica una gran diferencia de un país que depende de las decisiones del Banco Central para realizar los ajustes monetarios. Puede tomar algún tiempo antes que el Banco Central tome las decisiones de ajuste con base en las tendencias del movimiento de la economía. Lo referido sirve para resaltar la importancia de tener integración financiera en una economía dolarizada. Panamá ha logrado establecer un sistema de mercado en el sector financiero, esto significa libertad de entrada, libertad de precios, los intereses están determinados por el mercado competitivo, sin intervención estatal. No hay regulaciones para la entrada y salida de capitales. En Panamá no hay protección a los bancos ni seguros de depósito; ni siquiera existe reserva legal a los depósitos. Este sistema es el que debemos establecer en el Ecuador para reforzar el sistema financiero sin la intervención del estado.

## **El futuro de la Dolarización**

A pesar de los buenos resultados de la dolarización hasta el momento su permanencia en el tiempo resulta impredecible por varias razones, principalmente de naturaleza política antes que económica. El Presidente Rafael Correa que asumió su función el 15 de Enero de presente año es un opositor a la dolarización; según él, el Ecuador cometió un grave error al sustituir la moneda nacional por el dólar. Sobre el particular el Presidente Correa ha escrito artículos manteniendo esta posición. Sin embargo, Correa ha declarado que durante su administración se conservará la dolarización. Muchos de sus inmediatos colaboradores, de orientación socialista, han sido enemigos declarados de la dolarización.

A pesar de las declaraciones oficiales, el excesivo gasto público de esta administración mantiene un sistema de subsidios onerosos para el país, se ha aumentado el aparato burocrático y las continuas amenazas contra la actividad privada ha generado un ambiente de incertidumbre negativa para la inversión. Todo esto puede en el tiempo crear las condiciones para eliminar la dolarización porque el gobierno no puede sustentar el peso de los subsidios y el gasto en una economía debilitada por las transferencias al sector público. Las operaciones del sector público no financiero señalan un incremento de gastos totales de 3.994.6 millones de dólares en el año 2000 a 11.001,6 millones en el 2006. Referente a los subsidios en el año 2006 representaron alrededor de 38.57% de los gastos corrientes en el Presupuesto General del Estado, esto es equivalente a 8.5% del PIB para el mismo año. Estas transferencias del gobierno han tenido un crecimiento considerable, pues en promedio han crecido 32% anualmente en los últimos 6 años, que contrasta con el crecimiento de la economía que ha sido menor al 3%. Los principales subsidios son las pensiones, los combustibles, el sector eléctrico y el Bono de Desarrollo Humano.

Los ingresos debido a los altos precios del petróleo sostienen actualmente el expansivo gasto del gobierno, si estos precios descendieran el gobierno se vería en apuros para mantener su ritmo de gastos. Por otra parte, el presente gobierno apoya la política del Presidente Chávez de Venezuela de tener una moneda común en Sur América que aleje a los países suramericanos de la influencia del dólar.

Al tener el gobierno que afrontar crecientes déficit presupuestarios, está obligado a seguir dos caminos 1) aumentar los impuestos, que se hace improbable dado el alto costo político, y 2) recurrir al endeudamiento externo, que en la actualidad está limitado por el alto

nivel actual de endeudamiento y la dificultad que tiene el gobierno de cumplir con las obligaciones de pago a los acreedores. En estas circunstancias, el gobierno puede verse tentado a abandonar la dolarización para sustituirla por una moneda nacional que pueda devaluarla para financiar el gasto público, como lo hizo en el pasado y que culminó con la gran devaluación de 1999, trayendo miseria al pueblo ecuatoriano. El país debe recordar esta dolorosa experiencia, así como los terribles problemas que sucedieron en la Argentina en el año 2002. No es conveniente de ninguna manera contaminar al sector privado con los problemas financieros del gobierno porque además, el propio gobierno se perjudica porque se paraliza el crecimiento del sector privado del cual depende para sus recaudaciones tributarias.

Regresar a una moneda nacional complacería a sectores económicos como los exportadores que se han beneficiado de un sistema de cambio flexible; también estarían complacidos los nacionalistas monetarios que consideran asunto de soberanía nacional tener una moneda propia. Los argumentos que esgrimen los nacionalistas monetarios carecen de validez a la luz de la evidencia empírica existente. Otros opositores a la dolarización lo han hecho por razones ideológicas como la Confederación de Nacionalidades Indígenas CONAIE, grupo que representa a los indígenas ecuatorianos, así como los partidos de extrema izquierda.

El Gobierno actual promovió la propuesta de realizar una Asamblea Constituyente con plenos poderes para elaborar una nueva constitución. La ciudadanía se pronunció mayoritariamente por que se realice tal Asamblea. En las últimas elecciones para elegir Asambleístas, el partido del gobierno obtuvo una contundente mayoría, por lo tanto el Presidente Correa dispondrá de los votos suficientes para impulsar un proyecto político- económico cuyos detalles desconoce la ciudadanía, pero se asume por las declaraciones presidenciales que sea de corte socialista y estatizante. En aspectos económicos preocupa a muchos sectores ciudadanos que se afecte la dolarización dada la antipatía del régimen por este sistema monetario y también para romper el cerco rígido que la dolarización le impone para aumentar la emisión de dinero que le permita expandir el gasto público. El Presidente Correa ha manifestado que el Ecuador debe recuperar su soberanía sobre la moneda.

Si el Ecuador abandonara la dolarización traería consecuencias desastrosas para la economía del país porque regresaríamos a un sistema con moneda nacional del cual tenemos malos recuerdos, tales como las continuas devaluaciones de la moneda y el aumento de la

inflación. El efecto sobre el sector productivo y el consumidor sería enormemente perjudicial, ya que una vez más no sería posible planificar las inversiones a largo plazo, retornaría la incertidumbre para realizar negocios, todo esto conducirá a un mayor estancamiento del crecimiento económico. La inestabilidad monetaria no sería un incentivo para atraer la inversión extranjera hacia el Ecuador que está necesitado de capitales para construir la infraestructura que necesita el país. La salida de la dolarización promovería una corrida de depósitos, que podría conducir a una crisis bancaria, además, de una fuga de capitales.

El mayor impacto de salir de la dolarización lo recibirían los estratos más pobres de nuestra sociedad debido a la pérdida de poder adquisitivo del dinero y la disminución de ingresos en los trabajadores que tienen renta fija.

**Anexo 1. Principales indicadores económicos para el Ecuador, (1998-2007)**

Indicadores	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007*
Tipo de cambio, e.o.p.										
(sucres por US\$)	6825	20243	Dolarizado a 25000 sucres)							
PIB (millones de US\$)	23255	16674	15934	21024	24899	28961	32636	36489	40892	44400
Crecimiento del PIB real (%)	2.1	-6.3	2.8	5.1	4.25	3.58	7.92	4.74	3.90	3.44
PIB per capita (dólares corrientes)	1.946	1.376	1.296	1.703	1.967	2.230	2.505	2.761	3.050	3.263
Inflación anual										
(Precio al consumid. %, base sucre)	43.4	60.7	91	22.4	9.4	6.1	1.95	3.14	2.87	2.19
Inflación										
(precios al productor. %, base sucre)	n.a.	186.9	64.9	-5.56	17.69	4.55	4.34	21.34	7.2	-1.42
Tasa de desempleo, e.o.p. (%)	11.8	15.1	10.3	8.1	7.7	9.3	9.9	9.30	9.03	9.8
Tasa de subempleo, e.o.p. (%)	51.8	46	49.9	34.9	30.7	45.8	42.8	49.23	45.04	39.37
Exportaciones (millones de US\$)	4203	4451	4927	4678	5036	6223	7753	10100	12728.1	8518.3**
Importaciones (c.i.f. mn US\$)	5576	3017	3721	5363	6431	6703	8226	10286	12113.6	8682.8**
Saldo cuenta corriente (mn US\$)	-2001.3	876.8	920.5	-665.3	-1271	-422.3	-541.9	295.3	1503	101.7
Base monetaria emitida localmente, e.o.p. (mn US\$)	834	662	261	289	303.7	321.1	390.9	556.1	584.9	596.6
Reservas netas de divisas c.o.p. (mn US\$)	1698	873	1180	1074	1008	1160	1437.3	2146.9	2023.3	3611.1
Depósitos bancarios en sucres, e.o.p. (mn US\$)	1919.8	862.3	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Depósitos bancarios en dólares, e.o.p. (mn US\$)	1794.6	1554.1	3579.9	4424.4	5009.3	4773.6	5719.5	6461	7914.4	8308.3
Tasa de mercado de dinero, e.o.p. (%)	54.22	91.16	7.7	5.05	4.97	2.75	2.15	2.99	2.92	5.07
Tasa activa sucres, e.o.p. (%)	61.4	68.3	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Tasa activa dólares, e.o.p. (%)	15.9	16.6	14.5	15.1	12.77	11.19	8.03	8.99	9.86	9.97
Ingresos, sector público										
financiero (mn US\$)	4026.8	3515.2	4126.1	4932.8	6360.9	6910.2	8176.5	9145.7	11262.6	7211.1**
- Petróleo (mn US\$)	912.9	1048.6	1460.1	1351.8	1389.6	1663.7	2115.4	2211.6	3235	1591.5**
- Seguridad social (mn US\$)	451.1	229.6	227.9	454.6	767.3	899.5	1023.6	1109	1555.9	937.5**
- IVA (mn US\$)	831.2	590.8	893.4	1456.8	1669.8	1737.1	1886.8	2166.9	2444.9	1510.1**
- Impuesto sobre la renta (mn US\$)	353.8	143.6	314.4	539.8	596	735.8	880.2	1185.6	1452.8	1055.9**
- Derechos arancelarios (mn US\$)	592.2	310.1	216.9	354.4	413.7	395.8	469.5	560.8	637.9	375.3**
Egreso, sector público										
no financiero (mn US\$)	5144.9	4165.1	3889	4852.8	6161.3	6586.6	7493.1	8879.6	9927.6	6011.9**
Deuda pública, e.o.p. (mn US\$)	15675	16767	14168	14182	14159.2	14509.4	14550.7	14536.8	13493.34	13395.4

Fuentes: Banco Central del Ecuador, Boletín Mensual y Boletín Semanal de Coyuntura.

\* Datos a septiembre del 2007

\*\* Acumulado de Enero a Agosto del 2007



# **La liberalización de las ventas de medicamentos en Venezuela**

*Ignacio De León, Ph. D.*

## **Introducción**

Referir políticas exitosas de liberalización en Venezuela parece un despropósito, si se examina la caída libre de este país en los índices de libertad económica, publicados por diversas organizaciones no gubernamentales y otras encargadas de monitorear el desempeño institucional de las naciones y su impacto económico.

No obstante, si se examina la situación del sector de venta de medicamentos al detallista en Venezuela, se notará el profundo impacto positivo dejado por la liberalización del sector, acontecida a lo largo de la década de los 90. Este impacto, pese a las políticas de intervención emprendidas por el gobierno que al menos por el momento, no ha podido ser revertido, al menos, por lo que toca a la profunda recomposición competitiva del sector.

Este ensayo examina experiencia a la luz de la situación institucional adversa a la liberalización económica, particularmente adversa por el cerco institucional aplicado en Venezuela, por las políticas de intervención experimentadas en Venezuela en los últimos diez años.

La primera sección de este ensayo relatará la experiencia de liberalización en este sector, examinando los resultados cuantitativos positivos arrojados por dicha experiencia; la segunda parte, se concentrará en evaluar algunos datos sobre la pérdida de oportunidades causada por la decisión de no liberalizar el resto de la economía venezolana. Si algún dato ilustrativo es posible deducir de la experiencia venezolana en la liberalización del sector de venta de medicamentos al detalle, no solo es el impacto positivo promovido por la desregulación parcial del sector, sino más importante aun, el costo, no cuantificable, que supone la pérdida de oportunidades a la empresariedad.

## **La desregulación pro-competitiva: el caso del sector farmacéutico**

Durante décadas, Venezuela ha vivido sumida en regulaciones que entraban la actividad económica y que imponen un régimen de privilegios administrados por el Estado, creando una cultura corporativista entre los empresarios, que los convertía en operadores políticos para cabildar renta (“rent-seekers”), en lugar de emprendedores genuinos, capaces de agregar valor productivo a la sociedad, con su creatividad y emprendimientos.

Como consecuencia del mantenimiento de regulaciones y disposiciones dentro del marco de relaciones entre los agentes económicos y el Estado, en Venezuela se creó un sistema económico formal aparentemente basado en las reglas de una sociedad de mercado pero que en realidad conduce a que la mayoría de las transacciones de una economía tiendan a ser canalizadas a través de mecanismos políticos. De allí se explica en parte el crecimiento de las empresas del Estado así como la complejidad de las formas de relación entre el sector público y el privado. De esa conformación también se desprende que las formas de control y regulación que impone el Estado respondan a la necesidad de balancear la necesidad de estimular el crecimiento industrial contra el hecho de que los mercados que deben intermediar las transacciones que se deriven de estas actividades económicas no han sido acondicionados para hacerlo (Naim, 1993).

Las economías en proceso de reforma han tenido que enfrentar serias regulaciones estatales que entorpecen o impiden la entrada y salida en determinados sectores de la economía. Estas regulaciones se refieren principalmente al establecimiento de protecciones no arancelarias y otro tipo de reglamentaciones que hacen permanecer estructuras burocráticas que se convierten en ventanillas por medio de las cuales los empresarios buscan los favores del gobierno.

Para 1989 se presentaba una situación económica particularmente comprometedor para Venezuela. Luego de décadas de haber restringido la libertad económica con fines “sociales”, la acumulación de reglamentos, ordenanzas, providencias, resoluciones, y políticas, habían hecho colapsar la afluencia de inversión privada, que había caído sostenidamente desde 1978. La mayoría de los sectores de la economía había acumulado una larga lista de instrumentos legales diseñados para crear un ambiente protector para ellos. Décadas de paternalismo y proteccionismo orientados a servir los intereses especiales de algunos, contribuyeron a crear una estructura institucional

y legal que está en evidente conflicto con los principios de la competencia y la promoción de los mercados. Esta lista amplia abarcaba sectores variados en instrumentos tales como los siguientes: La Ley de Mercados de Capitales, la Ley de Bancos, la Ley que regula los Cánones de Arrendamiento de Viviendas, la Ley de Mercado Agrícola, la que le da al Estado el monopolio de la distribución de productos petroleros y la que regula el mercado de productos farmacéuticos.

Era evidente que para revertir la improductividad del modelo económico intervencionista se hacía necesario reemplazar dicho marco regulatorio con otro ligero, transparente y facilitador de las transacciones privadas.

Entre 1989 y 1992, el gobierno reformador de entonces hizo un esfuerzo notable por reformar el marco normativo para adecuarlo a las necesidades de funcionamiento de una economía de mercado. Ello supuso la reforma de algunas leyes o reglamentos como la Ley General de Bancos y Otros Institutos de Crédito, Ley de Protección al Consumidor, Ley de Inquilinato, el Reglamento de la Ley de Transporte Terrestre y las Resoluciones de comercialización interna y externa del café y el cacao.

El caso del sector farmacéutico no fue excepción. La necesidad de eliminar las restricciones comerciales era evidente, toda vez que las mismas constituían un poderoso impedimento al desarrollo comercial del sector.

Dicho sector había estado sujeto a las directrices evidentemente inspiradas en políticas proteccionistas y corporativistas de la Federación Farmacéutica Venezolana (FEFARVEN). Esta asociación, que agrupa a los profesionales de la farmacia en Venezuela había sido sumamente eficaz creando barreras a la entrada a las actividades de comercio al detallista por medio de regulaciones implementadas a través de sus directrices gremiales. Ello había sido posible, merced a la delegación de facultades de regulación que le concedía la Ley de Ejercicio de la Farmacia de 1928.<sup>64</sup> En dicha ley, se contemplaba la posibilidad de que el gremio, en uso de sus facultades de autorregulación, estableciera las condiciones bajo las cuales habría de permitirse el ingreso de nuevas farmacias en el mercado venezolano.

Algunas de estas barreras eran las siguientes:

*Papeleo excesivo y obstáculos administrativos para el establecimiento de nuevas farmacias*

Varios obstáculos impedían el ingreso expedito de competidores

---

64 Gaceta Oficial No. 16551 DE 7-7-28

al mercado de venta de medicamentos al detallista. En primer lugar, la decisión de permitir el ingreso de nuevos competidores era discrecional del resto de los participantes en el mercado, quienes ostentaban cargos de dirección en el gremio farmacéuta, único habilitado para decidir dicho ingreso.

A tal efecto, el ingreso de un nuevo operador se condicionaba a que el funcionamiento de la nueva farmacia estuviera a cargo de un farmacéuta “regente”. De este modo, se sometía a cualquier inversionista al trance de obtener la “firma” o permiso de un farmacéuta, para poder operar una farmacia.

Por lo general, la política del colegio farmacéuta respectivo (federado en FEFARVEN) era negar la autorización de instalación a cualquier inversionista que no ostentara la cualidad de farmacéuta, para lo cual era necesario operar por medio de un testaferro colegiado, o estudiar la carrera de farmacéuta, imponiendo de facto un requisito de cinco años para hacer efectivo el ingreso de un nuevo competidor en el mercado.

*Limitaciones en cuanto a la distancia mínima entre farmacias*

Se imponía a los inversionistas la condición de no instalar una nueva farmacia a menos de doscientos cincuenta metros de distancia de cualquier otra farmacia ya instalada, sin importar el número de consumidores a ser atendidos. Naturalmente, esto concedía un monopolio geográfico a los ya instalados en el mercado.

*Imposibilidad de permanecer de turno más de una vez a la semana*

Se imponía la obligación de aceptar el calendario de turnos nocturnos en el cual el colegio farmacéuta autorizaba la apertura de farmacias nocturnas, limitada a ciertos días de la semana.

*Prohibición de venta de medicamentos OTC (“over the counter”) sin asesoría de facultativo o farmacéuta*

Se impedía a las farmacias vender medicamentos OTC sin prescripción facultativa. Por esta razón, antes de la liberalización, la disposición de medicamentos se encontraba totalmente detrás del mostrador, a discreción y control del farmacéuta. Esto impedía que los consumidores pudieran obtener un acceso inmediato a los medicamentos de venta sin prescripción, y otorgaba a los farmacéutas regentes un monopolio sobre la venta de medicamentos de cualquier índole.

Como resultado de estas medidas, para 1992 el mercado de venta de medicamentos al detallista mostraba la siguiente situación, de acuerdo con datos de la Cámara Venezolana de Droguerías (CAVEDRO, 1993):

El tamaño de mercado es de aproximadamente US\$500 millones.

4000 farmacias independientes en todo el país

No hay franquicias

Los márgenes de ganancia se sitúan entre 30% y 70% del valor de medicamento al consumidor; es decir, los precios son elevados, por la transacción

SKU = 3000

Hay 5000 empleados farmacéuticos en todo el país

En promedio, los empleados farmacéuticos reciben el sueldo mínimo

Vistas las restricciones causadas a la competencia en el mercado de ventas de medicamentos al detalle, la Superintendencia Pro-Competencia promovió activamente el cambio de este tipo de regulaciones restrictivas. Para lograr el cambio, la Superintendencia propuso al Consejo de Ministros un cambio en los reglamentos que fue aprobado.<sup>65</sup>

FEFARVEN reaccionó instando a boicotear a todas las farmacias y farmaceutas que saldrían beneficiados con las nuevas oportunidades ampliadas, al poder abrir nuevas farmacias, vender medicinas sin récipe médico en tiendas que no fueran farmacias, estar de turno sin limite de horas, etc. La Superintendencia multó a la asociación profesional por el boicot.

Una vez eliminada las trabas, el resto de la década de los noventa transcurrió en una paulatina adaptación del sector farmacéutico al cambio institucional, por supuesto, con evidente resistencia. Tres procedimientos abiertos contra FEFARVEN y sus colegios regionales muestran la renuencia de los agremiados por liberar el sector.<sup>66</sup> Igualmente, se inicio un procedimiento contra FEFARVEN por intentar esta boicotear el ingreso de Farmatodo, una nueva cadena de co-

65 Reforma del Reglamento de Ejercicio de la Ley de Farmacia del 1 de septiembre de 1992 (Gaceta Oficial Ext. N° 4461).

66 Resolución N° SPPLC/0004-92 del 2 de diciembre de 1992. Pro-Competencia inició de oficio, el 28 de septiembre de 1992, un procedimiento a la Federación Farmacéutica Venezolana por supuesta infracción del artículo 7° de la Ley para Promover y Proteger el Ejercicio de la Libre Competencia, debido a diversos comunicados y avisos aparecidos en varios medios de comunicación, impresos y audiovisuales, a través de los cuales exhortó a sus miembros o asociados a que incumplan o no den cumplimiento a lo dispuesto por el Reglamento de la Ley del Ejercicio de la Farmacia, en su reciente reforma del 1 de septiembre de 1992 (Gaceta Oficial Ext. N° 4461); y en particular, amenazó con imponer sanciones disciplinarias gremiales, incluso la suspensión del ejercicio profesional, a los profesionales de la farmacia asociados a ella que aceptaran regencias en Establecimientos Farmacéuticos sin haber sido autorizados expresamente por el colegio respectivo, mencionado en el reglamento reformado.

mercionalización de medicamentos, bajo la forma de franquicia.<sup>67</sup> No obstante, la nueva regulación permaneció vigente.

### **El cambio logrado gracias a la liberalización**

Nuevas formas organizacionales y empresariales han irrumpido para cambiar la morfología del mercado, el nivel de concentración propietario de los establecimientos comerciales y la forma de competir.

El ingreso de inversionistas corporativos, a través de nuevas formas de comercialización de medicamentos (particularmente, franquicias), y otra tipo cooperativas, han transformado definitivamente la estructura propietaria y el nivel de repartición y concentración del mercado de comercialización de medicamentos. Estas estructuras son extremadamente competitivas por su capacidad para aprovechar economías de escala y poderes de negociación, y por desarrollar uniformidad en ciertos estándares de comercialización que reducen costos transaccionales.

La ventaja competitiva con la que cuentan las grandes cadenas de franquicias radica en que pueden explotar economías de escala y de alcance, permitiéndoles en muchas ocasiones reducir sus costos fijos medios y aumentar su margen unitario o confiriéndoles mayor nivel de maniobrabilidad ante la competencia.

Con ello, igualmente, ha desaparecido el rendimiento garantizado a las farmacias, que en el caso venezolano era de un 30%. Este beneficio monopólico, obtenido, desde luego, a costa del bolsillo del consumidor, igualmente atentaba contra los incentivos para introducir nuevos medicamentos o para continuar con la labor de investigación y desarrollo. (Porrás, 2007)

Naturalmente, los enemigos de la reforma eludían referirse a este espinoso problema financiero, y concentraban su ataque en la supuesta “mercantilización” de la profesión, la pérdida de estándares

---

67 Resolución N° SPPLC/0027-93 – Farmatodo vs. Federación Farmacéutica Venezolana (Fefarven). A solicitud de parte interesada, Farmatodo C.A., se inició un procedimiento contra la Federación Farmacéutica Venezolana (Fefarven) por la supuesta violación del artículo 7° de la Ley para Promover y Proteger el Ejercicio de la Libre Competencia, al haber acordado en su XXX Asamblea Nacional celebrada en el mes de marzo de 1993 en Porlamar, estado Nueva Esparta, prácticas y conductas restrictivas en contra de aquellos profesionales que pretendan aceptar las regencias de farmacias reguladas en el Reglamento de la Ley de Ejercicio de la Farmacia. Se ordenó a la Federación Farmacéutica Venezolana la cesación de la práctica.

de calidad, y sobre todo, en la pérdida de empleo que sobrevendría por la desaparición de las farmacias independientes, dada su incapacidad para enfrentar el vendaval competitivo producido por el advenimiento de franquicias y otros establecimientos comerciales de gran inversión.

Igualmente, comparada a la atomización de la organización industrial antes de la desregulación, la presencia de jugadores con gran capacidad de compra ha introducido una sana disciplina comercial sobre la industria farmacéutica, quien se ha visto obligada a ofrecer mejores precios para poder competir.

Por otra parte, se observa que los beneficios, como economías de escala y alcance, explotados por las nuevas cadenas y franquicias, no han sido exclusivos de estas. Las farmacias tradicionales han buscado asociarse, formando cooperativas o fusionándose para ganar poder de negociación y capacidad de reducir sus costos fijos medios. La experiencia en la creación de marcas colectivas, así como franquicias de farmacias populares, muestra claramente este resultado. Ello ha permitido facilitar el acceso de medicamentos a consumidores de bajos recursos.

La situación que luego de quince años de liberalización parcial (el gobierno reintrodujo los precios oficiales de medicamentos en 2002), es la siguiente, según cifras de CAVEDRO (CAVEDRO, Informe anual 2006, 2007):

El tamaño de mercado es de aproximadamente US\$4000 millones

6000 Farmacias independientes

500 farmacias en cadenas comerciales (e.g. franquiciadas)

Márgenes ganancia = 15%=30% (precios bajos)

SKU = 9000

Empleados 15000 farmacéuticos

Sueldo: 30-40% por encima de sueldo mínimo + bonificación 300%

En suma, como observa Porras (2007) “la incursión de estas nuevas formas organizacionales (las franquicias y grandes cadenas), han coadyuvado a la reducción del gasto en medicamento y al nivel de los precios”.

Esto viene de la mano por la preferencia de los consumidores. Como observa Camel (2007) “estas cadenas han intensificado la competencia en Venezuela, y juegan con cada vez mayor cantidad de valores agregados, como ofertas en productos de salud, y diversificación de su inventario. También han generado un impacto positivo en su

aceptación por la automatización de sus procesos, y ambiente moderno. Mientras 30% de las farmacias desaparecen si sólo compiten en precios, un *drug store*, en promedio, tiene una rentabilidad neta de entre 5% a 7%. En este sentido, consideran los analistas que la opción empresarial para las farmacias tradicionales es entrar en el torrente de las franquicias, modernizarse, o asociarse con terceros, renovar la imagen, y diversificar la oferta.”

En conclusión, la liberalización ha traído resultados ampliamente favorables a los consumidores, al desarrollo del mercado, e incluso (y muy significativamente), a los propios farmacéutas, quienes han visto crecer la oferta de lugares de empleo.

Venezuela: país de las oportunidades desperdiciadas

Es interesante examinar el efecto de la cultura intervencionista pública, sobre la capacidad creativa de la sociedad venezolana. Según el Global Entrepreneurship Monitor (GEM) (2003), Venezuela ocupa el segundo lugar de una muestra de 31 países, cuyos habitantes muestran una clara iniciativa empresarial, esto es, una disposición a iniciar un negocio, o a extender el negocio actual a otras oportunidades. De acuerdo con el GEM, un país en el que haya gran iniciativa emprendedora es aquel en donde es posible que los individuos empiecen un negocio propio, o en donde los propietarios de negocios busquen nuevos mercados u oportunidades.

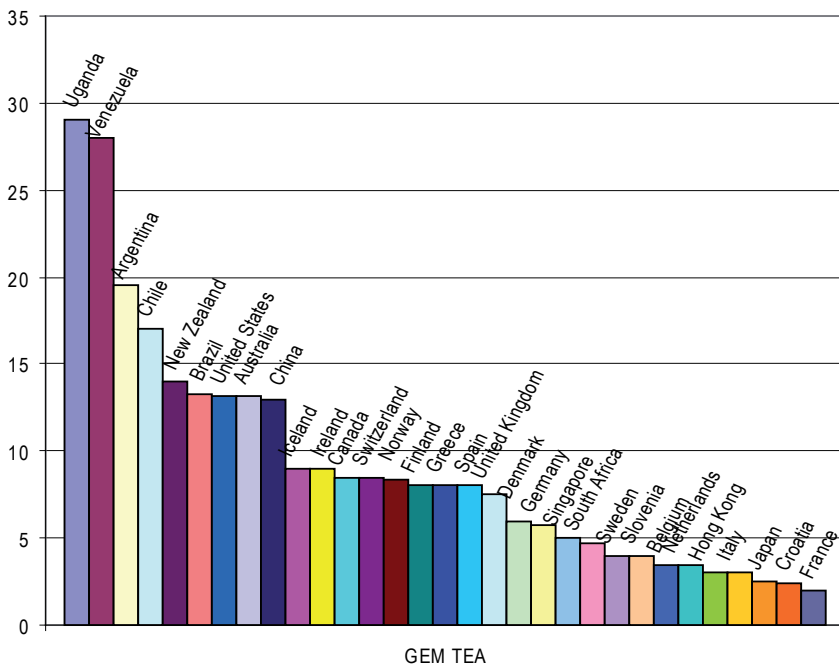
El GEM mide el grado de iniciativa empresarial en un país y lo compara con otros países. De acuerdo con los resultados del proyecto, Venezuela resultó ser, en el año 2003, el segundo país más emprendedor de los 31 países participantes. El índice Total Entrepreneurial Activity (TEA) para Venezuela es de 27,3 por ciento, superado únicamente por Uganda con una tasa de 29,2 por ciento, pero más de tres veces superior al promedio de todos los países participantes en este proyecto. El promedio de un país emprendedor para GEM en la edición 2003 fue de 8,8 por ciento.

El GEM no distingue entre emprendedores formales o informales; tampoco distingue si las iniciativas empresariales perduran en el tiempo y se traducen en valor agregado para la sociedad. Lo que sí distingue el GEM es entre aquellos emprendedores que fundan una empresa porque quieren aprovechar una oportunidad de negocio, y aquellos que lo hace por necesidad o falta de otras opciones. En cualquier caso, Venezuela ocupa el segundo lugar de la muestra de 31 países. El GEM no mide el desempeño de los emprendedores a través del tiempo. Mediante el GEM no se puede saber si los emprendedores venezolanos son exitosos, pagan impuestos, crece su nómina de



empleados o tienen algún efecto sobre la economía nacional. El GEM sólo mide cuánta gente quiere emprender nuevos negocios. El estudio midió también el porcentaje de emprendedores de oportunidad y de necesidad. El GEM define a los emprendedores de oportunidad como aquellos que basan su iniciativa empresarial en la búsqueda de nuevas oportunidades de negocio, mientras que los emprendedores de necesidad son aquellos que crean una empresa sólo como opción para sobrevivir a falta de un empleo estable.

Global Entrepreneurship Monitor 2003



En ambas categorías, Venezuela ocupa la segunda posición. Así, en el caso de los emprendedores en búsqueda de oportunidades, Venezuela obtuvo 16,1 por ciento, mientras que el promedio para un país GEM es 6,37. En el caso de los emprendedores por necesidad, Venezuela obtuvo 11,6 por ciento, igualmente superior al promedio para un país GEM: 2,3. Bajo esta medida, se observa que Venezuela forma parte de un selecto grupo entre los cuales se cuentan a Corea del Sur, Nueva Zelanda y Chile. Siendo así, la pregunta que surge es:

¿a qué se debe el mediocre desempeño económico de nuestro país?

Debido a la cultura intervencionista, Venezuela muestra lo que a primera vista luce como una paradoja curiosa: siendo un país de habitantes altamente emprendedores, es uno de los menos competitivos internacionalmente. Dicho de otro modo, la existencia de poderosas barreras resultantes del intervencionismo estatal a la entrada, permanencia y salida de empresas en el mercado, limitan la capacidad de competir de los venezolanos, pese a su enorme potencial creativo y emprendedor.

Semejante contradicción sólo puede explicarse como resultado del océano que existe entre la disposición empresarial de la población y la incapacidad del Estado para articular políticas públicas que promuevan la creación de espacios para la libre competencia, y la innovación.

La virtud del reporte citado es que coloca la respuesta a esta pregunta más allá de los genes o talento creativo de los habitantes de Venezuela, pues es obvio que los venezolanos se encuentran entre los que más. Lamentablemente, el nuestro es el país de las oportunidades desperdiciadas, simplemente porque la iniciativa creadora de los individuos emprendedores, es permanentemente bloqueada o condicionada por la acción pública del Estado, a quien estos temas aparecen como peligrosa promoción de fuentes de poder económico alternativo. No es casualidad que la lógica del poder estatal sea la redistribución de los recursos en sociedad que le permite mantener una endeble y empobrecedora paz social, a cambio de preservar el estatus quo.

Como se manifiesta elocuentemente en los reportes de competitividad internacional, nuestro país se sitúa consistentemente entre los peores de la clasificación, como un país de muy poca competitividad internacional. Este indicador es ilustrativo, porque permite calibrar la capacidad institucional que poseen los empresarios venezolanos para posicionar sus bienes y servicios frente a la competencia proveniente de otros países.

En los reportes de competitividad internacional, Venezuela aparece situada por debajo de la media latinoamericana, e incluso, de la media andina.

## Latinoamérica: índice de competitividad de crecimiento

<i>País</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>
<i>Chile</i>	27	27	20	24	26
<i>México</i>	42	42	45	53	45
<i>El Salvador</i>	49	58	57	60	46
<i>Uruguay</i>	-	46	42	40	48
<i>Costa Rica</i>	37	35	43	49	49
<i>Brasil</i>	45	44	46	45	52
<i>Perú</i>	47	55	54	55	54
<i>Panamá</i>	-	53	50	51	55
<i>Rep. Dominicana</i>	-	50	52	56	58
<i>Colombia</i>	51	65	56	61	59
<i>Argentina</i>	44	49	63	64	68
<i>Venezuela</i>	53	62	68	68	69
<i>Bolivia</i>	50	67	78	71	71
<i>Ecuador</i>	58	68	73	73	72
<i>Guatemala</i>	-	66	70	75	74
<i>Nicaragua</i>	-	73	75	70	75
<i>Honduras</i>	-	70	76	78	76
<i>Paraguay</i>	-	72	72	76	77
<i>Muestra total</i>	58	75	80	80	80
<i>Latinoamérica</i>	46	56	58	59	60
<i>CAN</i>	52	63	66	66	65

Fuente: World Competitiveness Report 2003

Para el caso de Venezuela, en el año 2003, la medición del índice de competitividad de crecimiento pondera tres variables fundamentales, a saber: primero el nivel de tecnología (53/80), segundo, la calidad de las instituciones públicas en la defensa de los derechos económicos (73/80), y tercero, el índice de ambiente macroeconómico (72/80). Claramente se deduce que el problema de competitividad obedece fundamentalmente a la pobreza de sus instituciones públicas, así como políticas macroeconómicas.

Es interesante notar que tanto las políticas macroeconómicas como la calidad de las instituciones públicas tienen en común que manifiestan una notable tendencia de relajamiento institucional y debilitamiento de control sobre las iniciativas de política económica del Poder Ejecutivo lo cual incide negativamente en la libertad económica individual, al dictar medidas que tienen a la erosión del capital y ahorro social. Por ello, ambas variables podrían ser vistas como dos caras de un mismo fenómeno institucional, esto es, el debilitamiento de los derechos económicos individuales ante el avasallante poder es-

tatal de intervención. En este campo, el Índice de Libertad Económica evidencia de qué manera ha descendido Venezuela, hacia una economía cada vez más restringida por el Estado. En 2004, Venezuela ocupa el lugar 147 entre 155 países evaluados.

#### Posiciones de Venezuela en el Índice de Libertad Económica

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
3.28	3.63	3.58	3.43	3.48	3.43	3.78	3.88	3.71	4.18

Fuente: (O'Driscoll Gerald P Jr., Edwin J. Feulner and Mary Anastasia O'Grady, 2006)

En la tabla anotada, la escala de cinco puntos corresponde a la economía más controlada e intervenida por el Estado, en tanto que un punto corresponde a la más liberalizada. Es claro entonces que hay razones derivadas de las carencias de la infraestructura institucional de protección a los derechos, por las cuales no es posible desarrollar al máximo el potencial que ofrece la Inversión Privada. Leyes como la Ley de Tierras, el creciente número de disposiciones tributarias, el proyecto de reforma de la Ley del Banco Central, y el proyecto de Ley contra Ilícitos Cambiaros, entre otros, debilitan dicho entramado institucional. Esta carencia incapacita los mercados para transmitir información confiable y transparente a los agentes económicos de forma tal que éstos se vean inducidos a tomar decisiones empresariales eficientes y productivas. Naturalmente, las operaciones a mayor costo transaccional reducen la eficiencia productiva e impiden a las industrias competir de forma efectiva en los mercados internacionales.

Desde 1978 la inversión privada ha caído sostenidamente. Durante los años 50 y 70 hubo momentos en los cuales la inversión privada llegó a alcanzar el 20% del PIB, más del doble de la inversión pública. En la actualidad, no alcanza el 8%. Venezuela fue un país con sueños de grandeza hasta comienzos de la década de 1970 ("La Gran Venezuela"), y desde ahí, la caída ha sido sostenida. Según cifras del Banco Central de Venezuela, el Producto Interno Bruto per Capita ha retrocedido hasta llegar en 2004 a los mismos niveles de 1962. Casi medio siglo perdido. Comparado con otros países de América Latina, Venezuela ha tenido el peor desempeño económico en el último cuarto del siglo XX (1975-2000), periodo que precisamente coincide con el inicio de una etapa de considerable incremento del intervencionismo estatal en lo económico.

## Desempeño económico a largo plazo de América del Sur

PAIS	PIB per cápita (PPA en US\$) 2000	Tasa de crecimiento anual del PIB per cápita (%)		PIB per cápita	
		1975- 2000	1990-2000	Mayor valor durante	Año de ma- yor valor
	1975-2000. (PPA US\$)				
Argentina	12377	0.4	3.0	13204	1998
Bolivia	2424	-0.5	1.6	2721	1978
Brasil	7625	0.8	1.5	7625	2000
Chile	9417	4.1	5.2	9417	2000
Colombia	6248	1.6	1.1	6653	1997
Ecuador	3203	0.2	-0.3	3561	1997
Guyana	3963	0.3	5.0	4016	1999
Paraguay	4426	0.7	-0.4	5149	1981
Perú	4799	-0.7	2.9	5442	1981
Suriname	3799	-0.1	3.0	4298	1998
Uruguay	9035	1.4	2.6	9557	1998
Venezuela	5794	-0.9	-0.6	7845	1977

Fuente: (PNUD, 2002)

Nota: La estadística aquí contemplada toma como base la "paridad de poder adquisitivo" (PPA), expresado en dólares estadounidenses.

Es preocupante notar, por ejemplo, cómo de acuerdo con esta estadística, el mayor valor del Producto Interno Bruto venezolano en términos reales tuvo lugar en 1977, lo que muestra el deterioro en el ingreso de los venezolanos. La tendencia al deterioro se marca cada vez más, conforme se afianza un modelo restrictivo de las libertades económicas, y promotor de mayor intervencionismo estatal.

Con el devenir del tiempo, ese intervencionismo estatal se tradujo en un exceso de regulaciones y en burocracia administrativa a la par que en un debilitamiento de las instituciones de Derecho como la propiedad y la libertad económica. Un enjundioso estudio del Costo creado por Barreras Administrativas en Venezuela se encuentra en CONAPRI (2002). Dicho estudio pormenoriza las barreras que crean trámites, procedimientos o condicionamientos a la actividad económica de los empresarios. El informe igualmente compara la transparencia del régimen administrativo venezolano con el de otros países en desarrollo.

Este intervencionismo se ha traducido en distorsiones de las re-

glas de mercado, creando lagunas y grietas que han sido aprovechadas por algunos para requerir del Estado privilegios y monopolios, generando de este modo comportamientos empresariales restrictivos de la competencia y un ineficiente desempeño económico. Ya sea a través de barreras administrativas generales a la entrada y salida, o de intervenciones directas en las industrias, se evidencian numerosos casos en los que nuevas leyes o nuevas prácticas administrativas interfieren la natural presión competitiva de los mercados.

Los ejemplos abundan pero algunos ejemplos ilustran elocuentemente. Es el caso de las demandas de productores agrícolas para que se incrementen los aranceles de importación y para que se subvencionen servicios de almacenamiento, o de peticiones para que se limite la participación de capitales extranjeros en sectores de servicios donde pueden resultar afectados intereses locales (Ej. Transporte por carreteras, servicios profesionales, etc.) y se restrinja total o parcialmente el volumen de servicios ofrecidos por las empresas extranjeras. Un ejemplo de ello ha sido reeditar el trasbordo en frontera entre Venezuela y Colombia, luego de haberse eliminado por decisión de la Comunidad Andina bajo el peregrino argumento de que la guerrilla colombiana coloca en riesgo los transportistas venezolanos.

A la búsqueda de rentas se suma la adopción de regulaciones proteccionistas por iniciativa del propio gobierno, por carecer de la institucionalidad y experticia técnica necesaria para evaluar cual será el impacto que tendrán las medidas adoptadas sobre la competencia e innovación de potenciales competidores que se verán de este modo impedidos de ingresar en el mercado.

En suma, la incapacidad del Estado para crear reglas claras de funcionamiento del mercado, conduce a que la actuación de las empresas esté condicionada por numerosas lagunas que aprovechan para extraer renta del consumidor, bien en forma de privilegios obtenidos del Estado para la explotación exclusiva o preferencial de sectores o actividades económicas, o bien, en ausencia de tales monopolios legales, a través de conductas de exclusión y de explotación. Como puede observarse, en ambos casos el problema tiene su origen en la indefinición normativa respecto a los derechos de propiedad de los actores económicos.

El nivel de barreras al tráfico económico es tal que según estudios del Entrepreneurship Research Institute de Washington, D. C., Venezuela consume el equivalente al 52.2% de su Producto Interno Bruto, en el pago de costos asociados con la instalación de negocios. Estas son las barreras impuestas por la corrupción de la permisolo-

gía, el cohecho, sobornos, y otras barreras al comercio creadas por los políticos, a petición de grupos de interés que se niegan a permitir competidores en sus predios monopolizados.

Por ello, es obvio que las políticas de promoción a la competencia e innovación, deben orientarse hacia la remoción de los obstáculos y barreras legales o institucionales al ingreso, permanencia y salida de empresas del mercado. En ausencia de una política de fomento a la competencia, los gobiernos difícilmente disponen de medio alguno para valorar la validez de estas quejas y el impacto que las medidas exigidas podrían tener para la economía en general, convirtiendo sus decisiones la mayoría de las veces en decisiones políticas en lugar de económicas.

Las barreras gubernamentales y regulaciones inadecuadas limitan la capacidad de las empresas para actuar libremente en los mercados, como a las conductas empresariales mismas que surgen al amparo de barreras y privilegios. Estas medidas, que de otro modo servirían para orientar la dinámica de mercado en su curso natural, se convierten en obstrucciones en la medida que resultan de la imposición dirigista de criterios de asignación de recursos distintos a los que el mercado espontáneamente asignaría. Esto es, cuando las políticas estatales están guiadas por criterios de asignación de recursos distintos de los expresados por los actores de mercado, y que resultan más bien de la imposición de grupos de interés en búsqueda de rentas, o simplemente, de la improbada superioridad del criterio de distribución de riqueza social impuesto por la élite gobernante por razones de ideología.

## **Conclusión**

El caso del sector farmacéutico pone de relieve varias lecciones:

Primero, muestra los efectos limitantes del desarrollo de los mercados y de la condición empresarial por efecto de regulaciones estatales que habilitan a favor de corporaciones y gremios la consolidación de monopolios y privilegios. Especialmente, pone de relieve de que manera las delegaciones legislativas a gremios y corporaciones fácilmente pueden convertirse en instrumentos para la captación de rentas monopólicas, extraídas a la sociedad. En particular, ilustra las posibilidades de crecimiento retenidas como resultado de políticas económicas anticapitalistas inspiradas por la presión política, antes

que en la empresarialidad, la búsqueda de mayor innovación, y la competencia.

Segundo, el ejemplo del sector farmacéutico muestra las posibilidades de actuación del propio Estado para desmontar la institucionalidad anticapitalista, promoviendo el crecimiento económico y la competencia. Gracias a la labor de identificación de barreras legales emprendida por Pro-Competencia, se produjo no solo la reforma del Reglamento de Ejercicio de la Ley de Farmacia, que establecía dichas barreras, sino además, fue posible hacer sostenible la política de liberalización, al menos en lo tocante a aspectos institucionales necesarios para mantener la competencia abierta. Este ejemplo ilustra las posibilidades de una agenda para la promoción de la competencia.

Tercero, se confirma la enorme potencialidad de capacidad empresarial represada, que es la principal causa de atraso económico de los países latinoamericanos. Como lo muestran los estudios del GEM, no es por falta de empresarios que Venezuela tiene dificultades serias de insertarse en la economía mundial. Es por la madeja de regulaciones inútiles, pro-monopólicas, y limitantes de la competencia, que dicha inserción no tiene lugar. Una vez superada esta limitación, nada impediría la producción de un verdadero milagro económico en la región.

## **Bibliografía**

- Camel, E. (2007, 11 05). Venezuela con el más alto consumo de medicinas en la región. *El Universal, Caracas*.
- CAVEDRO. (1993). *Informe anual 1992*. Retrieved March 5, 2008, from Camara Venezolana de Droguerías: <http://cavedro.com/bibliotecas.php>
- CAVEDRO. (2007). *Informe anual 2006*. Retrieved March 05, 2008, from <http://cavedro.com/bibliotecas.php>
- Naim, M. (1993). *Paper Tigers and Minotaurs: The Politics of Venezuela's Economic Reforms*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- O'Driscoll Gerald P Jr., Edwin J. Feulner and Mary Anastasia O'Grady. (2006). *2005 Index of Economic Freedom*. Washington, D.C.: The Heritage Foundation and Dow Jones.
- PNUD. (2002). *Informe sobre Desarrollo Humano*. Geneva, New York: United Nations.



Porras, E. G. (2007, Junio 12). Farmacias Independientes, Franquicias y la Industria Farmacéutica. *Banca y Negocios*.



## **¿Son necesarios los Bancos Centrales en América Latina?**

*José Joaquín Fernández*

La inflación trae consecuencias nefastas en una economía: deterioro de la distribución del ingreso, aumento de las tasas de interés, y devaluación. La inflación es el impuesto más regresivo e injusto afectando más gravemente a los sectores más pobres de la población. La inflación eleva las tasas de interés dificultando con ello el acceso al crédito para la inversión y vivienda. La inflación es la principal causa de la devaluación, la que está afectando a nuestro sector externo. Por último, la inflación altera los precios relativos dificultando el cálculo económico y, por lo tanto, reduciendo las posibilidades de inversión, generación de empleo y productividad.

¿Estaremos condenados a la inflación permanente? ¿Es acaso la inflación un fenómeno natural del cual no queda más remedio que aceptar? ¿O será la inflación un fenómeno causado por el hombre, y en particular, por el Gobierno (Banco Central) debido a sus malas políticas económicas?

¿Por qué la inflación en países como Japón o Panamá parece no afectarles los aumentos del precio del petróleo sin ser productores y por qué Venezuela, siendo productor de petróleo, tiene una de las más altas tasas de inflación de América Latina en la actualidad?

¿Será acaso que cuando el Instituto Emisor emite más dinero del compatible con el crecimiento de la producción nacional, se produce inflación? ¿Será la inflación en los países de América Latina un fenómeno 100% monetario? ¿Qué dice la teoría? ¿Qué nos revela la evidencia empírica?

¿Será el cierre del Banco Central y la dolarización (o la Eurorización) la solución permanente a la inestabilidad económica e inflación? ¿Qué significa dolarizar y cuáles son sus costos y beneficios? ¿Quién gana y quién pierde con el cierre del Banco Central? ¿Cuáles son los aspectos morales y éticos del cierre del Banco Central?

Todas estas son preguntas apasionantes a las que intentaremos dar una respuesta apegada siempre a la teoría y a la evidencia empírica.

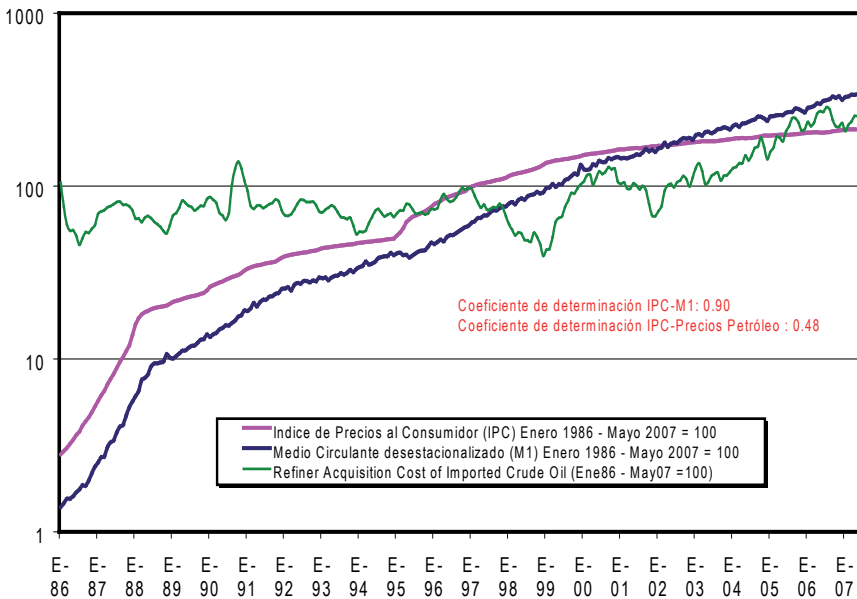
## ¿Qué causa la inflación en América Latina o en cualquier parte del mundo?

Se afirma que una imagen vale más que mil palabras. En el caso de la causa de la inflación, nada puede ser más cierto.

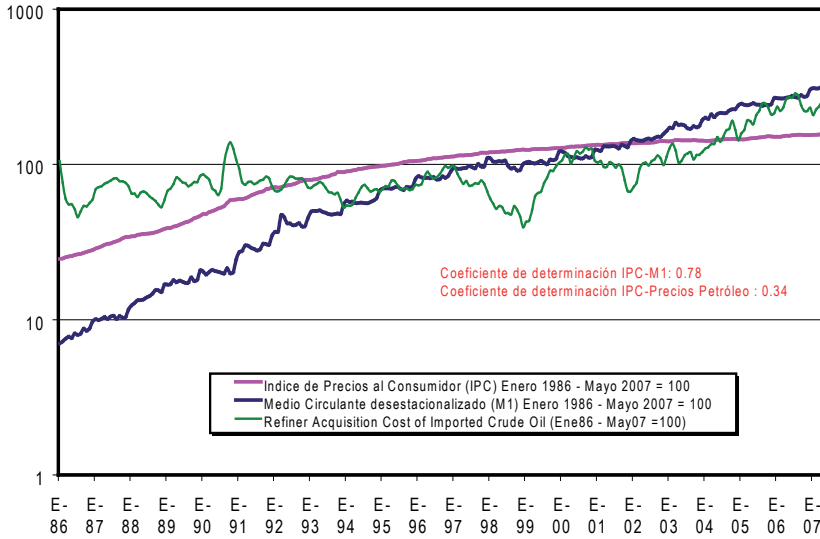
Los siguientes gráficos muestran la relación empírica entre inflación, crecimiento del dinero y precios del petróleo para el caso de Chile, Costa Rica, México y Venezuela.

El estudio es contundente. Existe una altísima correlación entre crecimiento de la cantidad de dinero emitida y el aumento de los precios, mientras que la correlación entre variaciones del precio del petróleo e inflación es muy baja. Esto es muy claro observar durante el periodo que va de mediados de los 80's a finales de los 90's donde el precio del petróleo fue relativamente estable.

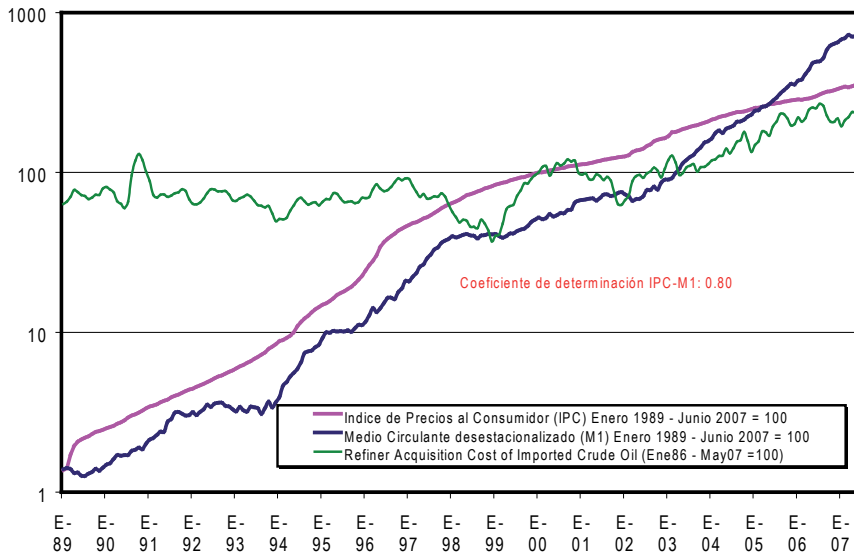
**Relación entre inflación, crecimiento del dinero y petróleo**  
**México: Enero 1986 - Mayo del 2007**



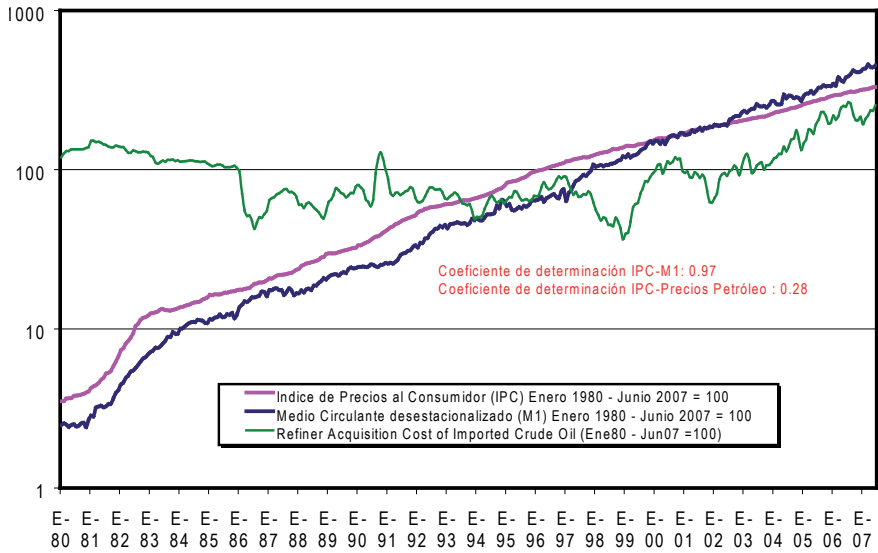
**Relación entre inflación, crecimiento del dinero y petróleo**  
**Chile: Enero 1986 - Mayo del 2007**



**Relación entre inflación, crecimiento del dinero y petróleo**  
**Venezuela: Enero 1989 - junio del 2007**



### Relación entre inflación, crecimiento del dinero y precios del petróleo: Enero 1980 - Junio del 2007



FUENTE: <http://indicadoreseconomicos.bccr.fi.cr/indicadoreseconomicos>

La evidencia empírica de Costa Rica confirma lo que Milton Friedman, galardonado en 1976 con el premio Nobel en Economía, viene diciendo por décadas:

...[la] inflación es siempre y en todo lugar un fenómeno monetario ...<sup>68</sup>

Esta verdad fue fundamental en la dirección y ejecución de la política monetaria del Banco Federal Alemán (Deutsche Bundesbank), uno de los pocos Bancos Centrales respetados del mundo después de la Segunda Guerra Mundial, y quien afirma sin reservas:

“Apenas se discute que, sin una expansión excesiva de la masa monetaria, no puede haber (...) una elevación general de los precios”.<sup>69</sup>

En otras palabras, el único responsable del constante aumento de los precios –inflación– en cualquier parte del mundo es una expansión excesiva de la oferta monetaria. Por tanto, en América Latina, el único responsable de la inflación son los Bancos Centrales, por cuanto esta institución tiene el monopolio por ley de la emisión de dinero. Por un momento tome un billete en sus manos y obsérvelo. Por

68 Friedman (1994): p.193

69 Deutsche Bundesbank (1994) p.20

lo general observará una fecha del acuerdo de la Junta Directiva del Banco Central en que acordó poner el billete en circulación. También, dependiendo del país, podrá observar la firma del Presidente y del Gerente del Banco Central. Ellos, en pleno uso de sus facultades, deciden la cantidad de dinero que ponen a circular en la economía.

Sin embargo, los Gobiernos siempre negarán su responsabilidad en la creación de inflación.

Ningún gobierno acepta voluntariamente la responsabilidad de producir inflación incluso en grado moderado, .... Los oficiales del gobierno siempre encuentran alguna excusa: empresarios avaros, sindicatos, consumidores derrochadores, los Jaques Árabes, el mal tiempo o cualquier otra cosa que parezca remotamente posible.<sup>70</sup>

En América Latina muchos son los que erróneamente creen que la causa de la inflación se debe a los aumentos del precio del petróleo.

Sin embargo, la evidencia y el sentido común refutan contundentemente que la inflación tiene su origen en los aumentos del precio del petróleo. Si esto fuera así, ¿Por qué durante la segunda mitad de los ochentas hubo inflación en América latina si los precios del petróleo cayeron de aproximadamente US\$30 en abril de 1984 a US\$12 en noviembre de 1988? ¿Cómo se explica que, desde mediados de los ochentas y hasta finales de los noventas que los precios del petróleo estuvieron relativamente estables, los precios en América Latina siguieron subiendo?

Si la causa de la inflación en América Latina fueran las variaciones del precio del petróleo entonces deberíamos tener deflación (caída de los precios) cuando los precios del petróleo caen y estabilidad de precios cuando este es estable. Es claro que la evidencia refuta la relación entre aumento de los precios y aumento del precio del petróleo.

De 1960 al 2007 la inflación promedio anual en Panamá es inferior al 3% anual. La más baja de América Latina. Lo que explica las diferencias tan marcadas en la inflación de ambos países es que Panamá no tiene política monetaria. Panamá no tiene Banco Central. En Panamá la oferta de dinero se determina totalmente en un mercado libre y competitivo.

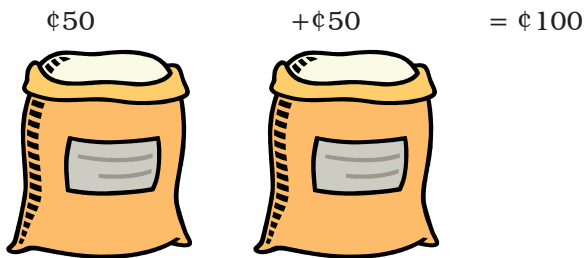
---

70 Friedman (1994): p.192

## ¿Por qué la inflación es un fenómeno monetario? Un ejemplo

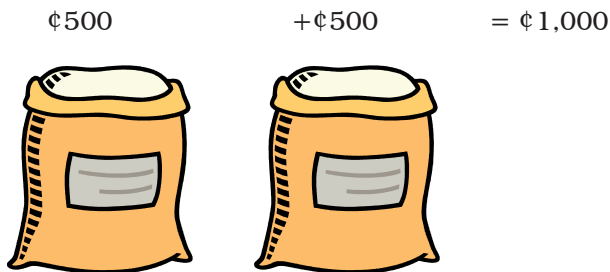
Utilicemos un ejemplo para clarificar el concepto de la inflación como fenómeno monetario causado exclusivamente por el Banco Central.

Supongamos una economía donde solo existen dos bolsas de arroz. Supongamos ahora que en esta economía solo hay ₡100. ¿Cuánto cree el lector que costará cada bolsa de arroz?



Si piensa que cada bolsa de arroz costará ₡50, ha acertado.

Ahora supongamos una situación normal dentro del Gobierno donde este desea incrementar el gasto público más allá de lo aprobado en el Presupuesto de la República. Esto quiere decir: que una situación donde el gobierno se gastó lo aprobado por impuestos y endeudamiento. Ante esta situación, el Presidente de la República le pide al Presidente del Banco Central que emita ₡900 (novecientos) más para poder financiar más gasto público. Por lo tanto, ahora circula en la economía un total de ₡1,000. ¿Cuánto cree el lector que costará ahora cada bolsa de arroz?



En esta nueva situación, cada bolsa de arroz costará ₡500 en vez de los ₡50 que costaba anteriormente. Así se explica el aumento en el



costo de la vida o lo que técnicamente se conoce como inflación.

#### Causas erróneas de la inflación

Corrijamos una percepción equivocada. El flagelo de la inflación no lo causan los huracanes, ni el fenómeno del Niño, ni el déficit fiscal ni la devaluación ni el aumento de los precios del petróleo ni el deterioro de los precios de nuestros productos de exportación ni los aumentos salariales ni los empresarios inescrupulosos ni el aumento en los impuestos ni las variaciones en las tasas de interés.

Es cierto que de vez en cuando hay mal tiempo; que existe un déficit fiscal agobiante; que aumenta el precio del petróleo; que la historia de América Latina es de constante aumento de los impuestos, etc. Pero ninguna de estas cosas genera inflación entendida como un aumento generalizado de *todos* los precios. Estas cosas generan cambios en los *precios relativos* o cambios en las tasas de crecimiento de la producción nacional, pero no pueden generar inflación.

En la ciencia económica, las causas erróneas de la inflación que más se escuchan en el mundo se resumen en: Inflación por empuje de costos, inflación por empuje de demanda.

#### Inflación por empuje de costos

La opinión pública sostiene la creencia que los aumentos en los costos de producción se traducen automáticamente en alzas generalizadas de todos los precios o inflación. Esto se conoce como empuje de costos. Algunos ejemplos son: devaluación de la moneda local, aumentos salariales, aumentos en el precio del petróleo (o cualquier otro bien importado “esencial” para la producción), aumento en las tasas de interés, deterioro de los términos de intercambio o aumento de los impuestos.

Por ejemplo, quien crea en el empuje de costos diría que una devaluación hace que aumente el precio de los bienes importados, lo que a su vez genera aumentos en los costos de producción, motivando a los empresarios a subir el precio de venta final de sus productos cuyo efecto final es inflación.

Sin embargo, ¿Por qué un empresario se ha de esperar a un aumento en sus costos de producción para vender más caro? ¿Cómo es que después del aumento de los costos de producción, la sociedad puede comprar todo a un nivel de precios más caro y antes no?

Una familia cualquiera sabe que su nivel de gasto o consumo depende de su nivel de ingreso. Si aumenta el precio de algunos de los bienes que dicha familia consume, pero su ingreso permanece cons-

tante, esta familia no podrá consumir lo mismo que consumía antes. Esta familia tendrá que hacer ajustes en las cantidades de los bienes que consume.

Una economía no es más que la suma de las economías individuales y por lo tanto aplica el mismo principio. Si ante un aumento en los costos de producción no se emite más dinero, entonces la sociedad no podrá consumir lo mismo que antes y tendrá que hacer ajustes en las cantidades que se consumen. Los bienes cuyas cantidades de consumo se reducen tienden a caer de precio compensando el aumento de precio de otros bienes. Un empuje de costos implica que habrá ajustes en los precios *relativos* donde unos precios subirán pero otros caerán debido a una menor demanda y el ritmo de producción se verá afectado. ¡Pero sin emisión no habrá inflación!

#### Inflación por empuje de demanda

La opinión pública sostiene la creencia de que el empuje de demanda produce inflación. El ejemplo por excelencia de inflación por empuje de demanda lo encontramos en quienes afirman que el déficit fiscal produce inflación. Dado que por definición un déficit fiscal es el exceso de gasto sobre ingresos del gobierno, la falacia consiste en afirmar que dicho déficit está generando un exceso de demanda agregada que termina en inflación.

Así como un aumento en la demanda de un bien produce que el precio de este aumente, se afirma, falazmente, que un aumento en la demanda del gasto público, produce aumento de *todos* los precios o inflación.

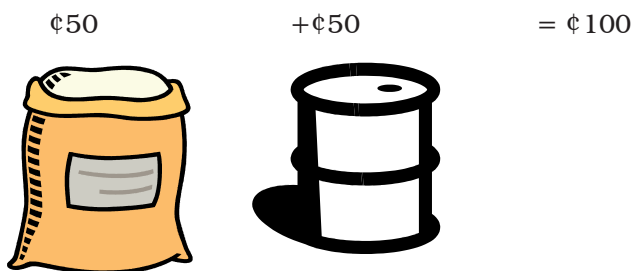
El Gobierno sólo tiene tres formas de financiarse: Impuestos, deuda (sea interna o externa) y emisión. El financiamiento del Gobierno con impuestos o deuda no genera exceso de demanda agregada. Esto por cuanto todo gasto del Gobierno –vía impuestos o deuda– implica una reducción del gasto por el mismo monto del sector privado. En otras palabras, si el gasto público se financia con impuestos o deuda, el efecto inmediato es una redistribución del ingreso y no un empuje de demanda. Si el gobierno gasta un colón más debido de lo que recaudó un colón adicional de impuestos, entonces el sector privado es el que pierde lo que el gobierno gana. No hay aumento de la demanda agregada y no se justifica la inflación.

Sólo cuando el gobierno se financia con emisión se produce una expansión de la demanda agregada. Dado que el dinero es sólo papel, toda expansión de la demanda agregada, *ceteris paribus*, vía emisión se traduce en inflación. No es el déficit fiscal el que produce inflación

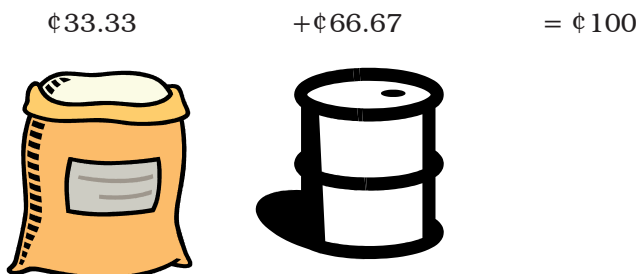
sino sólo cuando el gasto público se financia con emisión.

Veamos el caso de un empuje de costos con un ejemplo gráfico.

Supongamos que tenemos en la economía dos productos: petróleo y arroz y que cada uno cuesta lo mismo.



Supongamos ahora que los petroleros se ponen de acuerdo en reducir la producción de petróleo y éste duplica su precio. Y supongamos adicionalmente que el Gobierno se abstiene de hacer emisiones inorgánicas y por lo tanto la cantidad de dinero permanece en 100. En este caso el precio del petróleo subirá, pero el del arroz caerá.



Cuando el Gobierno, por medio del Banco Central, mantiene constante la cantidad de dinero u oferta monetaria, el aumento en el precio de un bien significa que otros bienes tienen que bajar de precio. El resultado final es que el nivel de precios permanece constante, es decir, no hay inflación.

Si la oferta monetaria permanece constante, el aumento en el precio del petróleo, por ejemplo, produce cambios en los precios relativos pero NO puede producir inflación.

Sin emisión inorgánica, el empuje de costos o el empuje de de-

manda no se podrán traducir en inflación. Sin emisión inorgánica, un aumento salarial por encima de la productividad tendría el efecto de provocar desempleo, pero no inflación. Sin emisión, un desastre natural, sea un huracán, terremoto, etc., que destruyera parte de la producción y que causara grandes pérdidas materiales, se reflejaría en una disminución en la tasa de crecimiento de la economía y posiblemente en un aumento en la tasa de desempleo, pero no en una mayor inflación. Sin emisión, un crecimiento del déficit fiscal que no se financiara con emisión inorgánica se traduciría en menos crédito para el sector privado, conduciendo a una menor tasa de crecimiento en la economía, pero no habría inflación. Sin emisión, un aumento en el precio del petróleo empobrecería al país y probablemente causaría disminución en la tasa de crecimiento de la economía, pero no se manifestaría en inflación si no hay emisión inorgánica. Sin emisión, una devaluación encarecería los bienes importados, estimularía la sustitución de importaciones y al sector exportador, pero la devaluación no provocaría inflación.

Sólo, y enfatizamos que sólo, una política monetaria expansiva por parte del Banco Central produce inflación.

#### El caso de Panamá

Dos situaciones reales que demuestran cómo la inflación es siempre y en todo lugar un fenómeno monetario, son los casos de Panamá y Argentina.

Panamá nace dolarizada, pues nunca ha tenido moneda propiamente dicha. En Panamá circula el Balboa, pero sólo existe en moneda fraccionaria: denominaciones de uno, cinco, diez y veinticinco centavos de balboa que tienen el mismo valor que su correspondiente moneda estadounidense. En Panamá no existen billetes de Balboa, de modo que todos los billetes circulantes son dólares de los EE.UU.

Panamá no tiene Banco Central que regule la oferta monetaria. Por eso la inflación en Panamá es casi nula, siendo inferior a la de los EE.UU. Al no haber autoridad monetaria en Panamá, la cantidad de dólares que circulan en esa economía depende exclusivamente del sector productivo. La oferta monetaria panameña no la determina ni el Fondo Monetario Internacional, ni el Banco Mundial, ni mucho menos la Reserva Federal (FED) de los EE. UU. Es por medio de la libre oferta y demanda de dólares que se regula la estabilidad monetaria en Panamá.

Cada vez que algún panameño realiza una exportación, ingresan dólares a Panamá, y cada vez que ellos pagan una importación, salen

dólares. Cada vez que entran capitales a Panamá, ingresan los billetes verdes, y cada vez que salen capitales, sea por concepto de intereses, transferencias, o repatriación de utilidades, salen dólares de Panamá. No existe ninguna autoridad gubernamental que controle o regule la cantidad de dólares que entran y salen para garantizar el equilibrio en el mercado de dólares. Panamá vive una estabilidad económica y ésta es la prueba contundente de que el libre mercado monetario garantiza el equilibrio permanente entre oferta y demanda de dinero.

Panamá goza de uno de los mercados financieros más libres del mundo y, por lo tanto, los panameños disfrutan también de una de las más bajas tasas de interés, plazos más largos de crédito y menos requisitos para acceder al crédito.

#### El caso de Argentina

El caso de Argentina también es elocuente y demuestra que la inflación es siempre y en todo lugar un fenómeno monetario. Argentina, después de Brasil, alcanzó la marca más alta en la tasa promedio de inflación durante el siglo XX. A finales de la década de 1980, Argentina vivía una experiencia de gasto público donde el Gobierno gastaba y despilfarraba los recursos sin recato ni control. Finalmente, la situación fiscal en Argentina explotó y vino una recesión e hiperinflación que llegó a montos de casi el 5.000 % anual durante 1989.

Como medida para erradicar la inflación, Domingo Cavallo, el Ministro de Economía de Argentina de ese entonces, creó, en 1990, lo que se conoce como "caja de conversión". Una caja de conversión funciona como el patrón oro. En este último, toda emisión tiene que tener un respaldo de reserva en oro. Por ejemplo, si se dice que una unidad monetaria equivale a una onza oro, entonces por cada onza oro de incremento en la reserva de oro, el Banco emitirá una unidad monetaria. La caja de conversión es un patrón dólar donde cada unidad emitida debe tener su correspondiente respaldo de reserva en dólares.

Lo más importante en la creación de la caja de conversión en la Argentina significaba eliminarle al Banco Central de la República Argentina su potestad de decidir a discreción la oferta monetaria de ese país. Con una Caja de Conversión, la oferta monetaria se determina al igual que en Panamá: por medio del sector privado, en particular el ligado al sector externo.

Cavallo estableció una conversión de un peso argentino por un US dólar. De este modo, se emitía un peso argentino por cada US dólar que entraba en la economía argentina como consecuencia de sus exportaciones o ingresos de capital. Por otra parte, por cada US\$ que

salía de la economía argentina como consecuencia de sus importaciones o salidas de capital, se eliminaba un peso.

Pues bien, tres años después de entrar a operar la caja de conversión, la inflación en Argentina llegó a 0.0%. ¡La burocracia argentina sacó sus manos de la política monetaria y se acabó la inflación! La Caja de Conversión resultó ser un sistema que garantizó estabilidad monetaria durante todo el período que estuvo en vigencia, a pesar de las altas fluctuaciones en las tasas de crecimiento que tuvo la economía argentina durante la década de los noventas.

### **¿Qué lecciones se derivan de la ex-caja de conversión de la Argentina y de más de 100 años sin banca central en Panamá?**

La enseñanza fundamental es que la inflación es siempre y en todo lugar un fenómeno monetario. La segunda lección es que las economías son más estables en ausencia de Banco Central o de una autoridad burocrática que regule la oferta monetaria. La tercera, y quizá la más importante, es que no hace falta intervención estatal para garantizar la estabilidad monetaria.

Otra lección importante es que la estabilidad monetaria es necesaria, más no suficiente, para alcanzar el desarrollo económico y social. Panamá tiene una extraordinaria estabilidad monetaria y sin embargo no es, todavía, un país del primer mundo. Lo que también es claro es que en el caso de Panamá, no es con inflación como van a terminar de resolver sus problemas económicos. Panamá goza de un sistema financiero altamente eficiente y competitivo debido a la desregulación y debe aplicar el mismo principio para el resto de la economía para obtener los mismos resultados.

Por su parte, en Argentina se creyó que el desempleo y la recesión de finales de los 90's era consecuencia de la caja de conversión. Se decía que esta impedía un crecimiento de la oferta monetaria consistente con la producción. Muchos políticos decían que la caja de conversión era una camisa de fuerza que impedía una política monetaria expansiva. Algunos políticos creían que simplemente emitiendo más dinero se saldría de la crisis. El 06 de enero del 2002 se rompe la convertibilidad. La producción nacional cae en casi un 11%, la inflación pasó de 1% en el 2001 al 40% en el 2002 y la pobreza se incrementó en un 50%.

## ¿Cuáles son los beneficios de acabar con la inflación?

a) Las tasas de interés para préstamos (activas) serían de un dígito

¿Por qué las tasas de interés en dólares son más bajas que las tasas en moneda local? La respuesta es muy sencilla: la inflación. Según la ecuación de Fisher<sup>71</sup>, existe una relación estrecha entre la tasa de interés nominal y la tasa esperada de inflación. Es decir, a mayor inflación, mayor será la tasa de interés. Es por esta razón que países con baja inflación, tienen también bajas tasas de interés.

Si queremos que las tasas de interés en moneda local sean semejantes a las del dólar de los Estados Unidos la solución es muy simple: Acabemos con la inflación. Para ello es necesario y suficiente, detener la emisión excesiva de dinero.

Debe quedar claro que para tener tasas de interés de un dígito no hace falta de la intervención del gobierno. No haría falta crear una Banca Estatal ni nada semejante. Para tener tasas de interés de un dígito, no hace falta crear distorsiones económicas que afecten el crecimiento y la generación de empleo. Sin inflación tampoco sería necesario subsidiar el crédito, medida que tiene un efecto nefasto y contraproducente porque todo subsidio se financia con impuestos.

Para tener tasas bajas de interés bastaría con que erradiquemos la inflación. Así, TODOS tendríamos tasas de interés de un dígito: el pequeño agricultor, el pequeño artesano, el pequeño industrial, el pequeño comerciante, etcétera. También serían de un dígito para el mediano y gran empresario. Sin emisión inorgánica, no haría falta mendigar crédito subsidiado al Estado porque las tasas de interés serían accesibles a todos.

Calculemos cuál sería la mensualidad sobre un préstamo de ¢5,000,000 a distintas tasas de interés y a distintos plazos.

Préstamo de 5 millones:

Tasa de Interés	Plazo	Mensualidad
28%	10 años	¢ 124,484

<sup>71</sup> La ecuación de Fisher establece que la tasa de interés nominal es igual a la tasa de interés real más la expectativa de inflación.

Tasa de Interés	Plazo	Mensualidad
8%	10 años	¢ 60,663
8%	30 años	¢ 36,688

Con tasas de interés mensuales del 28% a 10 años plazo, la mensualidad es de ¢ 124,484. Sin embargo, en un país económicamente estable, es decir, sin inflación, la mensualidad por un préstamo de ¢ 5,000,000 (cinco millones) sería de apenas ¢ 36,688. ¡Imagínese el impacto que esto tendría sobre el sector construcción y sobre la micro, pequeña, mediada y gran empresa!

La propuesta de bajar las tasas de interés por medio de una política monetaria que garantice inflación nula es la forma natural, eficiente, barata y moral de democratizar el crédito y hacerlo accesible para las mayorías.

Todos queremos democratizar el crédito. La estabilidad económica logra este propósito al ofrecer las tasas más bajas de interés, al eliminarse la emisión inorgánica y, mejor aún, al cerrar el Banco Central.

#### b) Se ofrecería más crédito a largo plazo

Cuando un país es monetariamente inestable es normal que los ciudadanos administren sus ahorros con mucha desconfianza. Si la economía es percibida por los agentes económicos como sumamente inestable, los ahorros y depósitos se concentrarán en depósitos a la vista o en títulos con vencimiento de muy corto plazo. Esto hará sumamente riesgoso que el sistema financiero brinde facilidades de crédito a largo plazo.

Para que existan créditos a largo plazo es condición necesaria e indispensable que haya mercado de ahorro a largo plazo. Cuando la política monetaria garantiza la estabilidad económica, entonces el ahorrante encontrará atractivo y seguro hacer depósitos de largo plazo y, como consecuencia, el sistema financiero podrá otorgar esos créditos con plazo extenso.

Por eso es que Panamá, simplemente al tener una estabilidad monetaria, ofrece plazos mucho mayores que el resto de América Latina para cancelar los créditos. Con estabilidad monetaria permanente garantizada, la libre competencia en el sistema financiero incentiva y



promueve el ahorro y el crédito a largo plazo, todo ello sin necesidad de la intervención de gobierno ni banca estatal ni banca de desarrollo. Y para garantizar una estabilidad permanente, basta con acabar con la emisión irresponsable de dinero o bien con cerrar el Banco Central.

c) Mejoraría la distribución de ingreso

La inflación es un impuesto; el más regresivo y el más injusto de todos.

Los impuestos se pueden clasificar de muchas formas. Una de ellas es en impuestos progresivos o regresivos. Un impuesto progresivo es aquel cuya tasa impositiva aumenta conforme aumenta el nivel de ingreso, como por ejemplo, el impuesto sobre la renta.

Ahora bien, los impuestos regresivos aumentan la tasa impositiva conforme disminuye el nivel de ingreso. En otras palabras, la tasa impositiva para el pobre es mayor que la del rico. Por eso los impuestos regresivos hacen que la brecha entre ricos y pobres se agrande. Esto parece muy injusto y antisocial, sin embargo, la inflación es el impuesto más regresivo de todos. La inflación, como impuesto que es, contribuye a la inequidad e inestabilidad social. Por eso el período en donde América Latina ha sufrido mayor deterioro de su distribución del ingreso, ha sido también su etapa de mayor inflación e inestabilidad económica.

Veamos cómo la inflación afecta de distinta manera al rico y al pobre y cómo el impuesto inflacionario aumenta la brecha entre ricos y pobres.

Primero imaginemos a un rico. Éste conserva su riqueza de muchas maneras. El dinero es una de las distintas formas de mantener riqueza. Hay otras, como los bienes raíces (propiedades), cuyos precios aumentan al mismo tiempo que la inflación; las acciones y activos físicos de las empresas, que hacen lo mismo; los títulos valores, que por lo general ofrecen tasas de interés que protegen contra la inflación; etc. En un período inflacionario, el rico sólo se verá afectado en la porción de su riqueza conservada en colones.

Por el contrario, el pobre sólo posee los billetes y monedas que ha ganado, y por lo tanto el peso de la inflación recae directamente sobre este único bien que tiene. Por otro lado, el rico preservará sus bienes haciendo que su riqueza esté distribuida bajo la forma de bienes raíces como casas, lotes o fincas, en forma de vehículos, como títulos en moneda extranjera y quizás hasta en forma de oro o joyas. Un rico se previene de la debilidad del colón y del pésimo manejo del

Banco Central tratando de tener el mínimo de colones para no ser afectado por el impuesto inflacionario. Por tanto, mientras que el pobre está a merced de la política monetaria del gobierno que le empobrece más, el rico busca garantías de seguridad evitando ser afectado por los cambios en el colón. Por eso, en Costa Rica han aumentado los niveles de pobreza y se ha deteriorado la distribución del ingreso justamente durante los períodos en que el gobierno ha seguido políticas inflacionarias.

Concluimos que la inflación es antisocial. Si los políticos fueran sinceros al afirmar que desean una sociedad más justa, equitativa y solidaria, lo primero que deberían hacer sería eliminar la inflación porque es el impuesto más injusto y regresivo de todos. Y lo lograrían con facilidad al acabar con la emisión excesiva de dinero.

Más empleo, mejores salarios y mayor crecimiento económico

Es un hecho empírico que países con moneda estable (bajas tasas de inflación) tienden a crecer más rápido que países con altas tasas de inflación.<sup>72</sup>

Como se mencionó anteriormente, la estabilidad económica es una condición necesaria para el desarrollo económico y social, aunque no sea el factor único para el progreso. Su influencia directa se hace sentir en todos los sectores. Por ejemplo, aunque la estabilidad económica no es una política educativa, con una reducción en las tasas de interés los centros educativos privados podrán hacer más inversiones o bien podrían reducir el costo de su matrícula. De este modo, la estabilidad económica posee consecuencias sociales claras.

Del mismo modo, la estabilidad económica no es una política de generación de empleo, pero genera más inversión y por ende más oportunidades de empleo. Imagine el lector dos Américas Latinas, la primera inestable económicamente, a diferencia de la otra que tiene una estabilidad donde no hay inflación ni devaluación y las tasas de interés son un dígito en préstamos a 30 años plazo. ¿En cuál América Latina habrá más inversión? ¡Por supuesto que en la América Latina estable!

La inflación eleva el riesgo productivo, lo cual es un costo que se refleja en una menor tasa de inversión o en una menor productividad. Menos inversión significa menores tasas de empleo y menores tasas de empleo se traducen en salarios más bajos. De allí que la opción por la estabilidad económica se convierte en un verdadero compromiso social.

---

72 Miles (2004): p.123. Traducción libre.

Con inflación nula, ¿para qué fijar precios?

Es absurdo que siendo la inflación un fenómeno monetario, todavía existan políticos o sindicalistas que sugieran la fijación de precios como solución ante el problema del aumento en el costo de la vida.

¿Por qué a los políticos les conviene la inflación?

La estabilidad monetaria se logra tan fácil como deteniendo el exceso de emisión. La inflación no trae beneficio alguno y por otra parte los beneficios de acabar con la inflación son muchos y evidentes. Si los políticos así lo desearan, nos podrían ofrecer esta estabilidad económica de la noche a la mañana simplemente dejando de imprimir tanto dinero. ¿Por qué no lo hacen? ¿A qué se debe este fenómeno? La mejor respuesta la encontramos en la teoría del "Public Choice" desarrollada por el Premio Nobel en Economía James Buchanan, galardonado en 1986 y en otros como Murray Rothbard, Randall Holcombe y Mancur Olson.

Esta teoría describe cómo los políticos están orientados por el objetivo de obtener poder y no por el interés en el bien común del que tanto habla la vox populi y los sindicatos. Entre más poder posean, mejor para ellos. Esto conduce a una lógica de aumento continuo en el gasto público, pues un Ministro con una planilla de 10.000 empleados tiene más poder que otro con 10 empleados. Esto explica así por qué hay duplicación de funciones y distintas instituciones que hacen exactamente lo mismo o por qué hay entes estables que hacen cosas absolutamente innecesarias.

Los políticos son al menos tan egoístas como la sociedad de la que salen. Si los miembros de la sociedad civil son solidarios, ¿para qué exigir la intervención de un Estado solidario? Si la sociedad civil es egoísta, el Estado también lo será y será conveniente evitar su intervención. En ambos casos, es innecesario un Estado interventor.

Como los políticos son déspotas benevolentes (según Buchanan), a ellos no les importa la estabilidad económica ni acabar con la inflación ni detener la devaluación ni que las tasas de interés caigan a tasas de un dígito. El razonamiento del político es el siguiente: para ganar las elecciones se requieren votos, los cuales se compran ofreciendo puestos de trabajo, subsidios, etc. Para ello es necesario crear instituciones, aunque sean inútiles. Estas se financiarán con impuestos, endeudamiento o con la impresión de billetes sin respaldo en la producción. La inflación e inestabilidad económica traerá más pobreza y así se justificará la creación de más instituciones, lo cual brindará más oportunidades para crear más impuestos y más instituciones

en donde poder pagar el favor político. Murray Rothbard lo expresa muy claramente:

“El Estado nunca ha sido creado por un ‘contrato social’; siempre ha nacido de la conquista y de la explotación.”<sup>73</sup>

Los gobiernos tienen el monopolio de la creación de dinero y la Junta Directiva del Banco Central puede emitir a discreción la cantidad de dinero que la economía necesita. El Banco Central no tiene que negociar su política monetaria con la oposición como sucede en los Congresos. El Instituto Emisor no tiene que enfrentar a un sindicato como sucede cuando una empresa pública intenta alguna reforma. La libertad de los políticos en este caso no tiene límites.

... el gasto público sugiere que el Gobierno actúa en el interés del bien común, pero un punto de vista alternativo es que las actividades del Gobierno se deciden en el mejor interés de quienes gobiernan.<sup>74</sup>

Esto nos deja una gran moraleja. El Gobierno tiene las condiciones ideales para garantizar estabilidad económica y sin embargo no lo hace. Quedan así en evidencia las nefastas intenciones de los gobernantes. Entonces, ¿por qué confiarles la educación, la salud, las telecomunicaciones, los seguros, etcétera?

## **Dolarización, cierre del Banco Central o su reforma**

Hemos visto que la estabilidad económica depende de una inflación nula. Acabar con la inflación provoca estabilidad económica porque desencadena una serie de reacciones que logran reducir y estabilizar las tasas de interés, termina a la vez con la devaluación y evita el deterioro de la distribución del ingreso. Acabando con la inflación, se produce un efecto forma dominó y se suceden lógicamente los beneficios sociales, económicos y políticos que acabamos de mencionar.

Para acabar con la inflación es necesario que la expansión de la oferta monetaria sea consistente con el aumento a la demanda de dinero. Para lograr el objetivo hay dos opciones:

Reformamos el Banco Central, y

Dolarización definida como: Cierre total del Banco Central, rompemos el monopolio en la emisión de dinero, permitimos la libre oferta y demanda de dinero y eliminamos, por ley, el curso legal y el poder

<sup>73</sup> Rothbard (2000): p.56. Traducción libre.

<sup>74</sup> Holcombe (1997) p.15. Traducción libre.

liberatorio de cualquier moneda. Será válida y exigible, la moneda en que pacten las partes.

### **¿Qué significa dolarización en términos sencillos?**

Imagínese que se recogen todos los billetes de dinero nacional y que luego se procede a quemarlos todos. Imagínese ahora que se recogen todas las monedas de dinero local y que se mandan a fundir. Ante esta situación, el dinero local desaparecería de circulación. Sin embargo, el dinero cumple un papel fundamental en la economía. Al desaparecer el colón como dinero oficial, los latinoamericanos tendrían que remplazar el colón por otra moneda que bien podría ser el dólar de los Estados Unidos de América, el EURO, etcétera.

Se le llama “dolarización” al proceso de sustitución (importación) de la moneda local, sea parcial o total, por el dólar de los Estados Unidos o de cualquier otra moneda extranjera.

La dolarización como uno de tantos instrumentos

Es imprescindible comprender que no existe una política económica que pueda resolver TODOS los problemas económicos y sociales.

La dolarización, o cierre del Banco Central, es tan sólo un instrumento de los muchos necesarios para alcanzar el desarrollo económico y social.

Algunas personas, por ejemplo, comentan sobre el sistema educativo que tienen los panameños o afirman que en los EUA existen pobres a pesar de que ambos países están dolarizados. Para ellos, esto es evidencia de que la dolarización no sirve.

Obviamente ésta es una imagen equivocada de lo que significa dolarizar. La dolarización no es una política educativa ni tampoco es una política suficiente por sí misma para eliminar la pobreza, aunque presta una gran ayuda para ello. En efecto, no existe un programa económico ni social que resuelva TODOS los problemas de una sociedad y la dolarización no es la excepción. Oponerse a la dolarización porque no resuelve los problemas ambientales, fiscales, de pobreza, de educación, de productividad de un país, etc., es excesivo. La dolarización es solamente una de las varias medidas indispensables que debemos tomar si queremos progresar.

## **Origen académico sobre dolarización o libre competencia y emisión de dinero**

Es de común acuerdo entre economistas que la libre competencia provee a los consumidores los bienes y servicios a mejor precio, calidad y variedad, antes que cualquier monopolio creado por ley, sea público o privado. Dado que el dinero es un bien como cualquier otro, en el campo académico se ha discutido durante muchas décadas si los gobiernos deben tener el monopolio de la impresión del dinero o si esta debe dejarse también en manos de la libre competencia.

No existe respuesta... a la pregunta del por qué es indispensable el monopolio del gobierno en la emisión de dinero. ... Tiene los defectos de todo monopolio.<sup>75</sup>

La libre emisión de dinero y el origen del monopolio estatal

La banca central, como monopolio estatal en la emisión de dinero, es algo relativamente nuevo. Por ejemplo, el Federal Reserve Bank (FED), el banco central de los EUA fue creado apenas en 1913. Según Vera Smith, el origen de la Banca Central encuentra su origen en motivaciones corruptas de los gobiernos en su voracidad de gasto público.

... encontramos que los primeros fueron fundados por razones políticas conectadas a las exigencias del financiamiento del Estado, y sin razones económicas para permitir o despermitir la libre entrada al comercio de la emisión monetaria,...<sup>76</sup>

Por qué no tiene sentido reformar al Banco Central

Quiero que el lector piense en un objeto de valor. Puede ser cualquier cosa: un peluche, una carta, un bolígrafo, etc. Ahora imagínese que Ud. le presta a un tercero este objeto de valor y que se lo devuelven chueco, roto o maltratado. ¿Le volvería a prestar este objeto a esa persona?

Algo parecido sucede con el Banco Central. El Estado le arrebató a la sociedad civil, a la iniciativa privada, el ejercicio de la política monetaria, pues antes no existían bancos centrales. El Estado monopolizó la política monetaria a través del Banco Central y, a cambio, el Gobierno le ha devuelto al pueblo inestabilidad económica, tasas de interés que atrofian la producción y el acceso a la vivienda, deterioro en la distribución del ingreso, pérdida de fuentes de empleo, inflación

---

75 Hayek (1990), p. Traducción libre.

76 Smith (1990) p.167. Traducción libre.

y devaluación constante. Ante este panorama, ¿seguiremos otorgándole al Estado el poder sobre la política monetaria?

Tengamos presente que el objetivo es alcanzar estabilidad económica de la manera más eficiente, eficaz y barata posible. Reformar el Banco Central es la forma más ineficiente, ineficaz y cara de alcanzar la estabilidad económica, si es que se puede alcanzar a través de este medio. Hay muchas razones para ello, sin embargo me limitaré a exponer sólo tres de ellas: razones financieras, de eficiencia y de incertidumbre.

**Razones Financieras.** Imagine el lector que desee comprar un pantalón. Este pantalón lo ofrecen en dos tiendas. Es el mismo pantalón, la misma marca, el mismo color y la misma talla. En una tienda tiene un costo "X" y, en la otra, por alguna razón que no nos interesa, lo están regalando. ¿En cuál tienda adquirirá el lector el pantalón? Pues por supuesto que la gente se llevará el que es gratis.

El caso de Panamá revela experiencia muy clara y contundente: para tener y alcanzar estabilidad económica no se requiere de Banco Central. En Panamá, el costo de tener estabilidad económica es cero. Ni un solo centavo se derrocha en administrar un Banco Central. Los Bancos Centrales son caros. Estos recursos podrían destinarse a carreteras, puentes, ampliación de autopistas o puertos. En vista de que un Banco Central se financia con impuestos, éstos podrían reducirse y así se elevaría el salario real.

**Eficiencia.** Imagine el lector que cada ciudad y pueblo tenga su propia moneda; que cada línea de buses tenga su propia moneda y que cada empresa o institución pública le pague a sus empleados con una moneda distinta. ¡Sería un caos y el comercio se vería seriamente afectado! En otras palabras, al incrementarse la cantidad de monedas se deteriora el comercio y al reducirse la cantidad de monedas, el comercio y el desarrollo económico se benefician. El cierre del Banco Central significaría un ahorro en todas las horas hombre dedicadas a vender y cambiar monedas, a todas las horas hombre dedicadas al cálculo de convertir los precios locales a precios internacionales o viceversa.

**Incertidumbre.** Si lográramos que por un momento ocurriera lo que nunca ha sucedido en toda la historia nacional, de modo que el Banco Central fuera manejado correctamente, nada nos garantizaría que en el futuro se mantuviera alejado de los malos manejos de los políticos. Así como una ley podría reformarlo, otra ley podría borrar fácilmente los beneficios de la reforma. Recordemos que los gobernantes son expertos en cambiar las reglas de juego constantemente

para su beneficio, en perjuicio de la prosperidad económica. El temor a que esto ocurra se refleja directamente en el mercado.

Cuando se creó la Caja de Conversión en Argentina en 1990, se estableció la paridad de un peso por cada dólar de los EE.UU. Pudo haberse establecido a dos pesos por cada US\$ o tres pesos por cada US\$ o un peso por cada US\$ y EURO, etcétera.

Todo el año 2001 fue de gran incertidumbre para los argentinos porque no sabían si el Gobierno iba a mantener la paridad de la caja de conversión, si la iba a modificar, si dolarizaría la economía, etc. Todo esto ahuyentó la inversión y agravó aún más la crisis que ya existía en ese momento.

En ausencia de un banco central, toda incertidumbre en cuanto a modificaciones en la política monetaria desaparece y con ello se da mayor confianza al inversionista. Más inversión significa mayor empleo y mayor generación de riqueza.

Por ejemplo, en ausencia de un banco central una caída de las tasas de interés a nivel internacional se reflejaría inmediatamente en el mercado local. Sin embargo, es imposible predecir el capricho del presidente de turno de un banco central, quien podría variar las tasas de interés, el ritmo de devaluación, el nivel de las reservas monetarias internacionales y la emisión monetaria, introduciendo así cuatro elementos de incertidumbre. Todavía hay más incertidumbre porque no sabemos *cuándo* el burócrata va a tomar su decisión de variar el tipo de cambio, las tasas de interés, las RMI, o la emisión. Tampoco sabemos en *qué monto* se realizarán los cambios. ¿Variará el tipo de cambio en un 1%, 5% o 10%? ¿Variarán las reservas monetarias internacionales en 10%, en -10%, en cuánto? En conclusión, un banco central agrega al menos doce elementos de incertidumbre –más la combinación de todas ellas– a la política económica.

Como el dinero es papel, puede representar la riqueza pero no crearla. Cuando el Banco Central emite dinero para enfrentar una situación internacional, no la puede modificar, pero sí nos produce la ilusión TEMPORAL de que nada ha pasado. Tarde o temprano habrá que hacer el ajuste debido a lo acontecido a nivel internacional, pues no podemos generar riqueza con la impresión de papel. Sin embargo, el ajuste tendrá que ser mayor para pagar por la ilusión pues ésta no es gratis, de modo que todos tendremos que cancelar un costo altísimo por estas medidas erróneas del Banco Central.

El objetivo de la dolarización

Podemos resumir el propósito, sentido y esencia de la medida



que estamos analizando en pocas frases:

La dolarización es un programa de estabilidad económica, lo que la convierte en una condición necesaria para el desarrollo económico y social. La estabilidad económica no es suficiente para producir por sí misma todo el desarrollo económico y social del país pero es una medida que proporciona beneficios esenciales para este progreso.

La dolarización, entonces, se propone fundamentalmente la estabilización monetaria y económica del país.

#### Dolarización

Hemos expuesto razones del por qué no conviene reformar el Banco Central con el fin de alcanzar la estabilidad económica. Que nos quede muy claro: el caso de Panamá y la Caja de Conversión argentina revelan experiencias contundentes. Para tener y alcanzar estabilidad económica no se requiere de Banco Central.

El objetivo que debemos tener presente es alcanzar estabilidad económica, sea con Banco Central o sin él. La meta no es defender una institución a costa de la estabilidad económica.

El Banco Central es una empresa pública de carácter monopólico. Es bien sabido que donde hay competencia los productos son de mejor calidad, los precios son más bajos, la cobertura es mayor, la transferencia tecnológica es superior, hay más oportunidades de empleo y los salarios son más altos. Lo anterior es cierto para la leche, las telecomunicaciones, el turismo o el dinero. El dinero es un bien como cualquier otro y no hay razón para que la competencia no funcione en el caso del dinero.

Cierre del Banco Central como libre oferta y demanda de dinero

El cierre del Banco Central se fundamenta, por un lado, en el principio de respeto a la libertad individual y, por el otro, en lo que nos enseña la ciencia económica tanto desde el punto de vista teórico como empírico.

En el primer artículo de la Declaración de los Derechos Humanos se establece que todos los seres humanos nacemos libres e iguales. Ser libre significa que nadie puede interferir con las decisiones de un ser humano excepto cuando esa persona esté dañando la libertad de otro. Desde este punto de vista, el gobierno no puede decidir de antemano ni a la fuerza sobre cuál moneda deberá usar una persona para realizar sus transacciones.

En una sociedad donde se respeta la libertad individual no puede existir, por ley, moneda ni de curso legal ni de curso forzoso. En una sociedad de personas libres, la moneda de curso forzoso (o de poder

liberatorio) no la determina el gobierno sino que será aquella que estipulen libremente las partes en el contrato. Si, por ejemplo, en un contrato de alquiler se estipula el pago en dólares, esa moneda será entonces la forma de pago. Si el contrato estipula EUROS, entonces el deudor se librará de la deuda cuando pague en EUROS.

Desde un punto de vista económico, el dinero es un bien como cualquier otro. El dinero no reúne las características de un bien público, a saber: “no exclusión” ni “consumo no rival”. Por lo tanto no se justifica su producción por parte del Gobierno.

Quien produce dinero lo hace porque espera obtener una rentabilidad. En el caso del dinero la ganancia de su producción se conoce como señoreaje. En términos generales, el señoreaje es producto de la diferencia entre el costo de impresión de un billete y su valor nominal. Por ejemplo. Si emitir un billete de 10,000 colones tiene un costo de 100 colones, entonces el señoreaje es de 9,900 colones por cada billete puesto en circulación.

Por su parte, el consumidor lo que busca en el dinero es su estabilidad de poder de compra.

En una economía donde se permite la libre emisión de dinero el productor que emita en demasía, al punto que genere inflación, perderá clientes y perderá señoreaje. Ante la libre competencia de dinero, los consumidores fácilmente podrán sustituir monedas por aquellas que le garanticen estabilidad en el poder de compra. El emisor, por tanto, tendrá el incentivo de no emitir más allá de lo que permite la estabilidad de precios y de esta forma la libre competencia de dinero garantiza la estabilidad monetaria.

En una economía donde exista libre competencia de oferta y demanda de dinero no existe problema de que el dólar se hunda en un futuro, pues el sistema no les quita la libertad a las personas de dejar de usar el dólar y cambiar a otra moneda que les brinde estabilidad.

Por derecho natural, cada persona, sea física o jurídica, es libre de emitir dinero si así lo desea. Por supuesto, una cosa es que alguien emita dinero y otra es que los agentes económicos lo acepten. Quien quiera emitir colones tendrá que competir con el dólar, el EURO o el yen. Una posibilidad es que quien emita colones lo haga como se hacía en los orígenes de la emisión de dinero, cuando el dinero estaba directamente ligado a algún metal precioso como el oro o la plata.

Un ejemplo de emisión privada de dinero lo tenemos en Hong Kong, cuya moneda es el Hong Kong dólar. Sin embargo, en Hong Kong no hay Banco Central y el Hong Kong Dollar es emitido por, no uno, sino dos bancos privados: El Hong Kong and Shanghai Banking

Corporation Limited (HSBC) y el Standard Chartered Bank. Esto nos demuestra que la idea de monedas emitidas de forma privada no es una simple fantasía.

En una sociedad que respete la libertad individual, y la libertad económica para demandar y ofrecer cualquier moneda implica: 1) Eliminación de la existencia legal de moneda de curso legal o con poder liberatorio. 2) Rompimiento del monopolio de la creación de dinero. 3) Eliminar toda posibilidad de que el Gobierno interfiera en la política monetaria (reservas, tipo de cambio o tasas de interés).

### **El cierre del Banco Central (dolarización) requiere de una única condición previa**

Supongamos que se cierran los bancos centrales en América Latina, se elimina el curso legal y forzoso de cualquier moneda y se permite que el consumidor escoja libremente la moneda de su predilección para realizar transacciones. Supongamos que se dolariza la economía. Esto significa que la gente tendrá que llevar sus colones y monedas a algún banco y cambiarlas por dólares. Ante esta situación, la pregunta que surge es: ¿de dónde van a salir los dólares para comprar todas las monedas locales que existan en los respectivos países?

Podemos formular la pregunta de otro modo: ¿cómo garantizamos que la oferta de dólares sea igual que su demanda? La respuesta es muy sencilla desde el punto de vista de la teoría de precios: cuando se da libre interacción de la oferta y la demanda, el mercado llega a establecer un precio de mercado que las iguala. En este sentido, el dólar de los EE.UU. se comportaría como cualquier otro producto, pues efectivamente lo es. Por lo tanto, para dolarizar la economía sólo se necesita que el tipo de cambio sea de equilibrio o de mercado. Cuando el tipo de cambio o precio del dólar lo establece el mercado, se pueden conseguir TODOS los dólares que se deseen a ese precio. Por lo tanto,

... la única condición necesaria para dolarizar es que el tipo de cambio (precio del dólar) sea de mercado o de equilibrio.

Para dolarizar la economía no es cierto que se necesiten reservas monetarias internacionales. Si un país cualquiera fuera a importar todo el arroz que consume y abandonara su producción nacional de

este grano, ¿necesitaría tener reservas de arroz para hacerlo? Por supuesto que no. Si el precio del arroz importado se vende al precio de mercado, entonces se garantizará que toda la importación de arroz será consumida. La cantidad de arroz que se importe será igual a la demanda (consumo) de arroz. Igual sucede con el dólar: para dolarizar lo ÚNICO que se requiere es que el tipo de cambio sea de equilibrio o de mercado.

Veamos cómo han procedido otros países en este proceso, porque también ellos han tenido que alcanzar el precio de equilibrio del dólar como requisito previo para la dolarización total. En Argentina, el nombre de la moneda que circulaba antes de la creación de la caja de conversión fue el austral. Una vez que se tomó la decisión de crear la caja de conversión, se puso a flotar el austral frente al dólar durante tres meses, con el fin de que éste alcanzara su precio de equilibrio o de mercado. Una vez alcanzado el precio de mercado, se procedió a la conversión sin mayores problemas.

Aún más contundente es el caso de Ecuador, país que dolarizó cuando se encontraba en medio de una crisis tal que no tenía reservas internacionales. Tan mala era su situación de reservas que el gobierno tuvo que suspender los pagos de deuda externa y congelar las cuentas en dólares del sistema bancario. El proceso, por tanto, se llevó a cabo sin necesidad de reservas monetarias, lo que demuestra que éstas no son necesarias para la dolarización, pues lo que se requiere es alcanzar el precio de equilibrio o de mercado del dólar. Sí hubo una diferencia respecto al proceso de Argentina, pues el gobierno ecuatoriano fijó el tipo de cambio vía decreto, al parecer por un valor mucho más alto del que se alcanzaría por equilibrio a través de la libre oferta y demanda. Una vez que se consiguió este objetivo, Ecuador procedió exitosamente a su dolarización.

Como afirma Kurt Schuler:

En realidad, la dolarización siempre es técnicamente factible a alguna tasa de cambio.<sup>77</sup>

#### Principales objeciones al cierre del Banco Central

##### Se pierde soberanía nacional

Soberano es aquél a quien se le respeta su libertad de elegir la moneda de su elección. En la actualidad el Gobierno nos obliga a usar moneda local irrespetando nuestro ejercicio de la libertad. La soberanía

---

<sup>77</sup> Schuler (2002) p.2 Traducción libre.

nía individual debe prevalecer sobre la nacional.

Por otra parte, el orgullo de un ciudadano debe estar en tener vivir en una economía estable; la moneda es secundaria. ¿Cuál es el orgullo de tener una moneda que sólo causa inestabilidad, miseria, pobreza e inequidad económica?

Si se permite la libre competencia de monedas, tanto de oferta como de demanda, algún agente privado podría emitir colones y otra moneda “nacional”, al igual que el Hong Kong dólar es emitido por bancos privados.

No podemos dolarizar en tanto no resolvamos el problema fiscal

Lejos de ser una objeción, la existencia de déficit fiscal es una razón para cerrar el banco central. Recordemos que el origen de la banca central es cubrir los faltantes del fisco. Imagine el lector que tuviera acceso legal a una máquina para falsificar e imprimir dinero. ¿Se preocuparía Ud. por su gasto? ¡Por supuesto que no! Pues bien, lo mismo sucede con el gobierno. La existencia del Banco Central hace que los gobiernos no se preocupen por el gasto, porque ellos saben que cualquier faltante lo pueden cubrir con emisión e inflación.

El problema fiscal y la estabilidad monetaria son dos problemas distintos. Son uno mismo sólo cuando el Banco Central es una fuente de financiamiento más del fisco. Panamá tiene estabilidad monetaria y económica a pesar de que tiene déficit fiscal. Si persiste el déficit y cerramos el banco central al menos nos garantizamos (al igual que en Panamá) que los déficit fiscales no se traducirán en inflación, altas tasas de interés, devaluación e inestabilidad económica.

El cierre del Banco Central implica que el gobierno pierde un instrumento de política económica

Lejos de ser esto una objeción, es precisamente el propósito de la misma. La política monetaria en manos del gobierno ha sido la causa de la inestabilidad económica, de la inflación, de las tasas de interés inaccesibles para el pequeño productor, del hundimiento constante de nuestra moneda, de la existencia del impuesto más regresivo y generador de pobreza. El propósito es acabar con todo esto por el bienestar de los costarricenses.

El Banco Central imprime papel; no puede producir riqueza. Quienes creen que el Banco Central es un instrumento de política económica para atenuar los ciclos económicos, parten del supuesto de que el dinero es riqueza. El dinero no es riqueza; sólo la representa. Si el dinero fuera riqueza, entonces sugiero la creación de una tarjeta

de débito para cada costarricense emitida por el BCCR. Cada persona tendría la posibilidad de gastar todo lo que quiera y al final del mes el Banco Central simplemente pagaría emitiendo dinero.

Sin Banco Central estamos expuestos a los “shocks” externos

Un Banco Central no puede alterar la situación internacional simplemente porque la emisión de dinero no crea riqueza. El dinero no es riqueza, solo la representa. Si la Reserva Federal de los EE.UU. sube las tasas de interés, el Banco Central tiene que subir las tasas en colones; cualquier otra decisión sería una manipulación politiquera de la economía que luego costaría caro a los costarricenses. Si aumenta el precio del petróleo y se deteriora la cuenta corriente de la balanza de pagos, el Banco Central debe devaluar la moneda, porque de otra manera sólo empeoraría las cosas. Creer que el Banco Central puede alterar las condiciones internacionales nos hace recordar el chiste de la hormiguita que estaba detrás del árbol esperando a que pasara un elefante (Realidad internacional) para hacerle una zancadilla.

Si el Banco Central puede mejorar nuestra situación ante crisis internacionales, ¿por qué esperar hasta la crisis?

Actualmente ocurre lo opuesto a la objeción presentada. La existencia del Banco Central agrava la coyuntura internacional porque agrega incertidumbre, como hemos explicado anteriormente. Los agentes económicos no pueden pronosticar cómo, cuándo ni en qué monto reaccionará el Banco Central. Esto nos hace más vulnerables y es una amenaza continua a la economía nacional.

Quiénes pierden con la dolarización

Los únicos perdedores con la dolarización son los políticos que pierden la posibilidad de emisión como instrumento de financiamiento del gasto. En un régimen democrático, el gasto público corriente encuentra su límite en la recaudación de impuestos.

Quiénes ganan con la dolarización

Los pobres son los principales ganadores con la dolarización. ¡Los ricos ya están dolarizados! Es el pueblo asalariado que gana en colones débiles quienes se beneficiarán con el pago en una moneda fuerte como el US\$. Los ganadores serán los pequeños productores, sean comerciantes ó agricultores, que ahora podrán acceder a créditos mucho más baratos. Los ganadores serán los jefes de familia que con la dolarización podrán adquirir una vivienda a tasas de interés de un dígito.

## Conclusiones

La inflación es un fenómeno monetario. La evidencia empírica así lo demuestra a través de todo el mundo y América Latina no es excepción. Sólo puede haber inflación con una emisión excesiva de dinero en la economía.

La inestabilidad monetaria, expresada en las últimas décadas fundamentalmente por una constante y alta inflación, es la causa única del proceso de inestabilidad económica y principal origen de los ciclos económicos.

La banca central, o el monopolio en la emisión de dinero por parte del gobierno, es un hecho relativamente reciente. La historia demuestra que existió más estabilidad monetaria en ausencia de banca central que con lo que llevamos de ella.

La banca central tiene todos los defectos y vicios que tiene todo monopolio público. Dado que el dinero es un bien como cualquier otro, la propuesta es someter el dinero a la libre competencia para garantizarnos todas las ventajas y virtudes que nos trae la libertad económica. Sólo bajo un sistema de libre competencia de dinero el consumidor se garantizará la moneda que mejor satisfaga sus necesidades.

La estabilidad monetaria no es condición suficiente, pero sí necesaria para alcanzar el desarrollo económico y social que nuestros pueblos merecen. Por tal razón, el cierre del banco central debe ir acompañado de otras políticas económicas consistentes con la libertad económica.

La evidencia demuestra que solo se puede lograr estabilidad monetaria por medio de la libre competencia de dinero y el cierre del banco central (dolarización) y no mediante reformas al Banco Central.

No tiene sentido reformar la Banca Central por las siguientes razones: 1) El Banco Central ya posee todos los instrumentos legales necesarios para garantizar estabilidad económica y no lo hace. Esto quiere decir que al Gobierno NO le interesa la estabilidad monetaria. 2) La Banca Central tiene un costo financiero altísimo y en una economía donde los recursos son escasos esos recursos tendrían mejores usos alternativos como el desarrollo de infraestructura o reducción de impuestos. 3) La existencia de la Banca Central agrega elementos de incertidumbre que afectan el desarrollo económico y social. 4) El origen de la banca central tiene un carácter de financiamiento inflacionario al gobierno.

Las principales objeciones a la dolarización se basan en la creen-

cia errónea de que el dinero es riqueza, es decir, que el Banco Central nos puede defender contra las crisis económicas o los manejos de la Reserva Federal de los EE.UU. con simple emisión de dinero.

El cierre del banco central (dolarización) implica: Cierre del banco central. Esto quiere decir que se le quita la potestad al Gobierno de emitir dinero y de regular la oferta monetaria. El cierre del banco central debe ir acompañado de la libre oferta y demanda de dinero. Esto último significa básicamente que no ha de existir por ley moneda alguna con poder liberatorio ni de curso legal; es decir permitir que sea la libre voluntad de las partes las que decidan la moneda o forma de pago.

La libre competencia de oferta y demanda de dinero tiene todas las ventajas posibles: 1) Es un sistema imposible de ser corrompido por parte del Gobierno. 2) Tenemos la garantía de tener estabilidad permanente. 3) Es TOTALMENTE gratuita. 4) Los “shocks” externos se amortiguarán automáticamente y no serán maquillados por el Banco Central.

Los únicos perdedores con la dolarización son los políticos que perderán un instrumento de explotación al pueblo. Dolarizando, los Gobernantes no podrán falsificar dinero y salirse con la suya.

Los grandes ganadores con la dolarización son los pobres. ¡Los ricos ya están dolarizados en gran medida! Los grandes ganadores serán los pequeños productores, sean comerciantes, agricultores, etc; porque tendrán acceso a créditos con tasas de interés que jamás habían soñado ni que el Gobierno jamás podría otorgar.

La estabilidad monetaria es deseable y alcanzable.

No perdamos tiempo ni riqueza. ¡Cerremos el banco central ya y permitamos la libre competencia de dinero!

## Referencias

- . Buchanan, James (1986): *The Constitution of Economic Policy. En Nobel Lectures in Economic Sciences 1981-1990.* World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd. Singapur.
- . Deutsche Bundesbank (1994): *Política Monetaria del Bundesbank.* Frankfurt am Main, Alemania. Marzo.
- . Cordeiro, José Luis (2001): *¿Pesos o Dólares?* McGraw-Hill.



México.

- . Facio, Rodrigo (1973): *La moneda y la banca central en Costa Rica*. Editorial Costa Rica.
- . Friedman, Milton (1994): *Money Mischief: Episodes in Monetary History*. Harcourt Brace, EE. UU.
- . Hayek, Friedrich (1990): *Denationalization of Money: The Argument Refined*. The Institute of Economic Affairs. England.
- . Holcombe, Randall (1997): A Theory of the Theory of Public Goods. *Review of Austrian Economics* 10, N°1.
- . Miles, Marc – Editor (2004): *The Road to Prosperity*. The Heritage Foundation.
- . Moreno-Villalaz, Juan Luis (1999): Lecciones de la Experiencia Monetaria Panameña: Una Economía Dolarizada con Integración Financiera. ([www.elcato.org/dolar\\_integracion.htm](http://www.elcato.org/dolar_integracion.htm))
- . Rothbard, Murray (2000): *The Anatomy of the State*. Ludwig Von Mises Institute. Auburn, Alabama.
- . (1990): *What Has Government Done to Our Money?* Ludwig von Mises Institute. Auburn, Alabama.
- . Schuler, Kurt (2003): “Argentina’s Economic Crisis: Causes and Cures”, Staff Report. Office of the Vice Chairman. Joint Economic Committee, U.S. Congress ([www.house.gov/jec/imf/06-13-03.pdf](http://www.house.gov/jec/imf/06-13-03.pdf)).
- . (2002) “Fixing Argentina” En *Policy Analysis #445*. CATO. [www.cato.org/pubs/pas/pa445.pdf](http://www.cato.org/pubs/pas/pa445.pdf)
- . (2000) Basics of Dollarization. <http://users.erols.com/kurrency/basicsup.htm>
- . (1996) *Should Developing Countries Have Central banks? Currency Quality and Monetary Systems in 155 Countries*. The Institute of Economic Affairs. Londres, Inglaterra.
- . Smith, Vera (1990): *The Rationale of Central Banking and the Free Banking Alternative*. Liberty Fund, Indianápolis, EE.UU.



# La liberación del espectro radioeléctrico en Guatemala

Giancarlo Ibárgüen

“El más grande y *principal* fin que lleva a los hombres a unirse en Estados y a ponerse bajo un gobierno es la *preservación de su propiedad*”. (John Locke)<sup>78</sup>.

“En la cláusula central de tal constitución se establecería que, excepción hecha de ciertas circunstancias anormales, el ciudadano solo se vería obligado a hacer algo si así se especificara en alguna norma que, además de ser general, estuviera orientada a garantizar la inviolabilidad de las correspondientes esferas individuales. Sería también condición fundamental que el esquema normativo así establecido solo pudiera ser modificado por esa asamblea que venimos denominando legislativa. A su vez, esta institución normalmente solo estaría autorizada para actuar en la medida que, dando prueba de la rectitud de sus intenciones, se aviniese a establecer únicamente normas de carácter general, aplicables a un indeterminado número de casos futuros, y a renunciar a toda jurisdicción sobre cualquier concreta aplicación de las mismas”. (Friedrich A. Hayek)<sup>79</sup>.

## Un enfoque de principios

En 1996, cuando se liberó el espectro radioeléctrico en Guatemala, nuestra visión fue orientada por estos valores: libertad, derecho de propiedad y Estado de derecho. Pensamos que el valor consistente en la eficiencia económica también jugó un papel, aunque secundario, que nos ayudó a concretar más y mejor nuestro caso. Posiblemente habríamos elegido otra forma de enfoque promocional y habríamos visto simplificada nuestra labor, si hubiéramos conocido el trabajo pionero de Ronald Coase, que, 36 años antes, publicó un artículo sobre la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC según sus siglas en inglés), en el que sostuvo que no era necesario que el Gobierno asignara licencias de radio y televisión a los solicitantes<sup>80</sup>. Según Coase,

---

78 Locke (1994).

79 Hayek (1976a).

80 Coase (1974). El trabajo original de Coase se publicó en *Journal of Law and Economics*, en 1959.

los procesos de mercado hacían lo mismo después de haber definido primero los “derechos de propiedad de frecuencias”, para luego “conceder el uso de la frecuencia al mejor postor”<sup>81</sup>. Muchos economistas contemporáneos han construido sus teorías sobre este incipiente trabajo<sup>82</sup>. (¡Ello pone al descubierto nuestra ignorancia!)

En 1943, Félix Frankfurter, Magistrado de la Corte Suprema de los Estados Unidos, emitió un dictamen en el que afirmó que la regulación era esencial para evitar el caos, “porque hay una limitación natural en cuanto al número de radiodifusoras que pueden operar sin interferir unas con otras”<sup>83</sup>. Coase respondió que el espectro radioeléctrico era igual que cualquier otro bien económico. El verdadero problema, según Coase, era que “no existían derechos de propiedad sobre estas frecuencias escasas”. Y continúa:

Si no existieran derechos de propiedad sobre la tierra y todo el mundo pudiera hacer uso del mismo terreno, habría una gran confusión, y el mecanismo de los precios no funcionaría, porque no habría ningún derecho de propiedad que se pudiera adquirir. Si una persona tiene derecho a utilizar un terreno para un cultivo, otra lo tiene sobre el mismo terreno para construir una casa, y una tercera lo tiene para botar la casa y dedicar el espacio a estacionamiento, la situación resultante se podría calificar de caos. Pero el mayor error sería culpar de esto a la iniciativa privada o al sistema competitivo. El sistema de iniciativa privada no funciona correctamente, si no se establecen los derechos de propiedad sobre los recursos, y, establecidos estos, alguien que quiere hacer uso de un recurso necesita pagar al dueño del mismo para obtenerlo. Así el caos desaparece. También el Gobierno, aun con el sistema legal que define los derechos de propiedad y ayuda a resolver las disputas, sería, por supuesto, necesario<sup>84</sup>.

Coase continúa diciendo que el mercado resolvería también problemas causados por la interferencia entre señales de radio, lo mismo que lo hace con los relacionados con bienes inmuebles.

Sin embargo, el enfoque de principios tenía ciertas ventajas que no ofrecía el basado en razones de conveniencia. Para los que promovían la reforma guatemalteca, la defensa de la propiedad privada no era negociable y ningún argumento basado en la eficiencia cambiaría nuestro rumbo. Privatizar el espectro era lo correcto, porque la propiedad hace que, en el ámbito de los bienes materiales, las personas se responsabilicen de sus propias acciones. Estamos de acuerdo con

---

81 Ibid.

82 Veá, por ejemplo, Hazlett (1998).

83 *National Broadcasting Co. Inc. v. United States*, 319 U.S. 190, 213 (1943).

84 Coase (1974).

Tom Bethell, que más tarde escribió:

La mayor bendición de la propiedad privada. . . es que las personas se benefician de su propia diligencia y no reciben los efectos negativos de las acciones de los demás. . . Los laboriosos obtendrán los beneficios de sus esfuerzos; los perezosos, las consecuencias de su pereza; lo mismo sucede con los no previsores y con los disolutos. *La propiedad privada institucionaliza la justicia*<sup>85</sup>.

Algunos de nosotros creíamos que un propietario, fuera de un terreno o de una banda del espectro radioeléctrico, debería tener el derecho (correctamente entendido) de disponer en cualquier forma de la propiedad que legítimamente le pertenece, con tal de hacerlo sin violar los derechos de propiedad de los demás. Si no se tomaran en cuenta estos principios y no se actuara de acuerdo con los mismos, las injusticias deberían ser reparadas voluntariamente, mediante arbitraje privado y/o conciliación privada, o, de lo contrario, mediante la aplicación de la fuerza coercitiva permitida por el respectivo sistema legal.

Al principio, el enfoque de la reforma tenía que ver con restringir en términos generales el régimen del espectro radioeléctrico y los procedimientos de asignación. De hecho, los principios en los que la reforma del espectro pretendía ampararse eran las reglas generales de buena conducta, o *nomos*, como Hayek solía denominarlas<sup>86</sup>. El principio de generalidad es conocido en la aplicación de la tradición en el derecho consuetudinario, o *common law*<sup>87</sup>. Sin embargo, no se parece a la ley civil de Guatemala, que en muchos casos es una ley de grupos e intereses especiales. La misma historia se repite en toda Latinoamérica<sup>88</sup>. Frente a este panorama, una reforma hecha sobre la base de razonamientos de eficiencia caería rápidamente en el olvido. Hay muchas lecciones que se pueden extraer de la reforma del espectro de telecomunicaciones en Guatemala, algunas de ellas probablemente no conocidas por el autor. Sin embargo, la lección que sobresale entre las demás es la importancia de crear políticas en función de principios, sin permitir la influencia de intereses especiales.

---

85 Bethell (1999).

86 Hayek (1973).

87 Hogue (1985).

88 Roberts and Araujo (1997). En cuanto a la historia del atolladero legal de Argentina, una imagen fiel para el resto de Latinoamérica, ver Bustamante (1988).

## **Entrometerse (legalmente) en el espectro radioeléctrico, un atavismo mercantilista**

En el artículo 121 de la Constitución de Guatemala, de 1985, se asigna el derecho de propiedad de las frecuencias de radio al Estado<sup>89</sup>. Los arquitectos de la Constitución estaban convencidos de que el espectro de radio, así como las masas de agua –subterráneas o no–, las costas, las riberas de ríos y lagos, el espacio aéreo, el subsuelo –incluidos los minerales que en él se encuentran–, el gas natural y el petróleo, eran bienes escasos por naturaleza y, por consiguiente, “estratégicos” según ellos<sup>90</sup>. Esta forma de pensar se concretó en un razonamiento mercantilista actualizado que sirvió de base para la nacionalización completa de tales recursos. Había ya precedentes en las constituciones anteriores, de acuerdo con los cuales se nacionalizaron asimismo recursos valiosos.

Antes de promulgarse la Ley General de Telecomunicaciones, en 1996, las ondas de radio pertenecían al Estado, que también tenía autoridad para otorgar licencias según el modelo de la Comisión Federal de Comunicaciones de los Estados Unidos (FCC). Un despacho perdido en la compleja burocracia de GUATEL<sup>91</sup>, la empresa estatal de telefonía que se privatizó en 1997, fue administrado a distancia por un sector del Ejército, que creaba zonas dentro del espectro y asignaba grandes bloques de ancho de banda para usos específicos, según el diseño de la Tabla de Asignaciones de Frecuencias de la FCC. El mismo despacho dividía después cada bloque en porciones más pequeñas y las asignaba a solicitantes de licencias individuales. Los extranjeros no podían solicitar licencias. Todos, desde los radioaficionados hasta los canales de televisión, tenían que tratar con este despacho. En general, el proceso para otorgarlas no era transparente, y muchas veces predominaba la corrupción. En la práctica –y legalmente también– las licencias resultaban gratis, si uno tenía de su lado a los ofi-

---

89 Las palabras exactas de la Constitución dicen: “[*son bienes del Estado: ... h) Las frecuencias radioeléctricas*”.

90 La diferencia principal entre el petróleo del subsuelo de Texas y el de Guatemala es que en Guatemala se explota como respuesta a los derechos de propiedad del propietario, mientras en Texas se queda en el subsuelo a consecuencia de los trámites, una burocracia politizada, y la camisa de fuerza de la regulación.

91 La Dirección General de Radiodifusión y Televisión Nacional. Aún opera un primo lejano de esta entidad, con el mismo nombre, pero con potestad limitada sobre radio y televisión comercial. Actualmente, administra la estación estatal de radio TGW, lleva un registro de radiolocutores, coordina las estaciones de radio y televisión para la transmisión de comunicados oficiales y simultáneos del Gobierno, y revisa el contenido de los medios.

ciales de turno<sup>92</sup>. Sin embargo, la demanda de licencias superaba con mucho a la oferta. Entonces surgió un mercado ilegal, en el que los sobornos, la informalidad y la venta de licencias no autorizadas nivelaron ambos extremos<sup>93</sup>.

La autorización de licencia de espectro era revocable, para que el titular de la misma hiciera uso de una banda de frecuencia específica de una manera determinada. En la licencia se especificaba lo que se podía usar o no en la prestación de un servicio concreto.

Esto incluía la tecnología, la ubicación del equipo de transmisión, el tipo de antenas, entre otros requisitos. La licencia no era transferible y generalmente vencía después de 2, 5, 10, 15, 20 ó 25 años. Puesto que la licencia dependía del consentimiento del Gobierno, podía ser revocada por él en cualquier momento.

Los riesgos del sistema legal de autorización de licencias, añadidos a la incertidumbre de las licencias extralegales, impidieron el desarrollo del sector inalámbrico en Guatemala. El Gobierno controlaba el acceso a las licencias y las regulaba arbitrariamente. Las empresas invertían recursos para obtener privilegios especiales, mediante procesos políticos y conexiones. Estos privilegios se convertían en rentas que beneficiaban a todos los involucrados en proporciones diferentes<sup>94</sup>. De hecho, el esquema de licencias creó un sistema de captación de rentas ideal, con todo y las rutas legales y no legales, como control de acceso, ancho de banda inmovilizada, información privilegiada, sobornos y corrupción<sup>95</sup>. No se ha calculado el alcance de este sistema de captación de rentas en Guatemala, pero el daño a

---

92 Para obtener la licencia, el interesado debía pagar un precio insignificante en timbres (normalmente menos de \$40), y un bono, a un precio razonable, como garantía.

93 Con un memo interno del Gobierno, que obra en los archivos del autor, se comprueba este caso. El memo está dirigido al Ministro de Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas, está fechado el 24 de enero de 1991, y fue firmado por un oficial militar, encargado de la Oficina de Asesoría de Frecuencias y Asuntos Internacionales de Radio, del mismo ministerio.

94 Luis René Pellecer (comunicación personal del 5 de noviembre de 2001), Gerente General de la empresa nacional de telefonía (1971-1975), dijo en una entrevista reciente con el autor que lo normal era que el trámite de la solicitud de una licencia tardara de cinco a diez años. La oposición de los operadores existentes era desenfrenada y efectiva. A comienzos de los 80, el señor Pellecer presentó una solicitud para una licencia de radio FM. Después de un atraso de cinco años, preguntó por su solicitud y le informaron que tanto la solicitud como el expediente iniciado con ella habían sido comidos por las ratas, con otros documentos guardados en una oficina de TGW cerca de una prisión. Afortunadamente, tenía a la mano una copia completa de su expediente. Hoy es un exitoso empresario en este campo.

95 Para más información sobre sistemas de captación de rentas, ver Tullock (1989).

los consumidores fue mayor que el beneficio para las empresas o personas que obtuvieron las rentas<sup>96</sup>.

## La situación antes de 1996

La empresa nacional de telefonía, Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones (GUATEL), fue creada en 1971. El decreto mediante el cual se creó GUATEL de hecho dio lugar a la conformación de un monopolio en el sector de las telecomunicaciones<sup>97</sup>. Según el artículo 5 del mismo, se le concede a GUATEL el derecho exclusivo de prestar servicios de telecomunicación “a través de los sistemas siguientes: teléfono, telefigura, radiodifusión y transmisión televisiva. . . y todos los de la misma naturaleza que se desarrollarán en el futuro”<sup>98</sup>. El Gobierno, por supuesto, permitía el desarrollo de los servicios incipientes de radiotransmisores y radiotransmisor-receptor. La industria de televisión por cable emergió intacta de esta ley, a través del mercado informal y el apoyo de las municipalidades, que recibían cuotas de tales empresas por el uso de las calles y los derechos de paso<sup>99</sup>.

Las limitadas alternativas privadas (i.e., radioteléfonos, servicios de localizador y radiotransmisor-receptor) satisfacían las necesidades más urgentes de la comunicación. Pero tales alternativas eran caras y pocas. Así es que, de manera muy efectiva, el monopolio legal de GUATEL impidió el desarrollo del mercado de telecomunicaciones en el país. Durante 25 años de operaciones, GUATEL instaló un total de 340,000 líneas, lo que significa una cobertura de menos del 3% de la población total<sup>100</sup>. La demanda insatisfecha de líneas

---

96 En comunicación personal del 28 de septiembre de 2001, Jorge Garrido, Gerente Técnico de la Superintendencia de Telecomunicaciones de Guatemala (SIT), dijo que “por muchos años Guatemala había tenido un sistema bastante subjetivo y caprichoso para asignar frecuencias. Individuos en posiciones de poder, o el empleado civil de la oficina encargada, eran los responsables de asignarlas”.

97 Decreto 14-71 del Congreso de la República.

98 Énfasis del autor. Para un resumen crítico de la situación antes de 1996, ver Ibárgüen (1992).

99 En número de suscriptores, la industria naciente y competitiva de televisión por cable en Guatemala superó rápidamente a GUATEL. De hecho, la industria de televisión por cable en nuestro país es un caso vivo que demuestra la superioridad del cable sin regularizaciones sobre el regularizado. Este caso apoya la conclusión a la que han llegado Hazlett and Spitzer (1997).

100 Cifras obtenidas de TELGUA, S.A., por el autor (comunicación personal, junio de 2001).



telefónicas se calculaba en un millón de suscriptores potenciales<sup>101</sup>. GUATEL fue una empresa de lo más ineficiente. En 1996, el tiempo de espera promedio para obtener la conexión de una línea era casi de tres años, comparado con el promedio, ya considerado escandaloso, de 1.1 años en América Latina<sup>102</sup>. Ese mismo año, la red de GUATEL manejaba nada más 56 líneas por empleado, en comparación con el promedio de 155 en toda Latinoamérica<sup>103</sup>. Además, estaban los subsidios cruzados. Llamadas internacionales caras (\$1.50 por minuto) proveían los ingresos que no se obtenían por las llamadas locales baratas (\$0.67 mensuales por 400 minutos)<sup>104</sup>.

Estas cifras no toman en cuenta la llamada más cara, que es la que no se puede hacer, porque no hay una línea disponible. Eventualmente, los costos de oportunidad de la empresa estatal, así como el aparato regulador, llegaron a ser insoportables. Cobró fuerza la presión política en pro de una reforma radical, apoyada por la ola de privatización que surgió en toda Latinoamérica, los rápidos avances de la tecnología y una nueva generación de hombres políticos<sup>105</sup>.

### **La lógica de la reforma de desregulación del espectro radioeléctrico en 1996**

¿Por qué debería convertirse el espectro radioeléctrico en un producto de consumo? Richard Pipes, profesor de historia de la Universidad de Harvard, planteó básicamente la misma duda con respecto a la tierra en su interesante libro *Property and Freedom*.

En toda sociedad primitiva, y en la mayoría de sociedades no occidentales en general, la tierra no se consideraba un artículo de consumo y por lo tanto no era propiedad privada, la cual, por definición, incluye el derecho de disponer de ella. . . Entonces surge la pregunta:

101 Infraestructura para el tercer milenio (1999).

102 Banco Mundial, "Indicadores del Desarrollo Mundial 1998".

103 Ibid.

104 Infraestructura para el tercer milenio (1999).

105 No sería exagerado afirmar que la privatización de GUATEL podría haberse logrado cuatro años antes, si no hubiera sido el fallido autogolpe del presidente Jorge Serrano Elías, que intentaba seguir los pasos del presidente Alberto Fujimori de Perú. (Ver McCleary, 1999). La iniciativa para la privatización de GUATEL se remonta a comienzos de los 60, cuando Manuel F. Ayau, presidente-fundador del Centro de Estudios Económico-Sociales (CEES), fue encargado de una comisión de privatización por el presidente Ydígoras. La iniciativa de privatización falló. Sin embargo, Manuel Ayau siguió escribiendo sobre el asunto y promoviendo la agenda para la privatización de GUATEL.

¿En qué momento y por qué razón se convirtió la tierra en un producto de consumo? . . . La respuesta de más peso es económica. La transformación de terrenos en propiedad tribal, familiar o individual ocurre, primero y principalmente, a consecuencia de presiones poblacionales, que exigen un método más racional para la explotación. . .<sup>106</sup>.

Se puede aplicar la misma lógica al espectro radioeléctrico. La privatización de la tierra creó un mercado próspero y eficiente para negocios inmobiliarios, tanto urbanos como rurales. La transformación de las ondas de radio en derechos de propiedad privada supera la prueba de las tres des (i.e., deben ser definidos, defendibles y divisibles), y responde a la demanda creciente de usos alternos. La divisibilidad de los derechos de propiedad en el espectro hace que el mercado de telecomunicaciones sea más flexible, permitiendo la compra y explotación de parcelas de ancho de banda por parte de los que más los aprecian. Aquí entran las ya conocidas consideraciones que favorecen la propiedad privada en activos productivos:

Al poner los medios de producción en manos de los que son capaces de utilizarlos de la manera más eficiente (en sentido lucrativo), se producen los siguientes resultados: se aumenta el producto social; se anima la experimentación, ya que, con distintas personas controlando los recursos, no existe una persona sola o un pequeño grupo a los que alguien, con una nueva idea, tiene que convencer antes de ver si funciona; los derechos de propiedad permiten a las personas decidir qué riesgos están dispuestos a asumir y a soportar, lo cual lleva a compensaciones de riesgo especializadas; la propiedad privada protege a futuras personas, porque se apartan algunos recursos para mercados futuros; también proporciona fuentes de empleo alternas para personas no populares, que no están obligadas a convencer a un individuo o pequeño grupo de que les concedan empleo; etc.<sup>107</sup>.

106 Pipes (2000). Para un análisis empírico de la relación entre la tasa de crecimiento económico, el Estado de derecho y el derecho de propiedad seguro en algunos países, véase Barro (1997).

107 Nozick (1974). Para contar con una obra más extensa sobre las interpretaciones equivocadas de la propiedad privada y sobre cómo la teoría económica la volvió a descubrir, véase Bethell (1999), citado en la nota 7 *supra*. En el capítulo "Why Isn't the Whole World Developed?" (¿Por qué no se ha desarrollado el mundo entero?), p. 201, Bethell cita a Mancur Olson, que en 1991 escribió en un artículo no publicado: "Una economía de mercado próspera requiere, entre otras cosas, instituciones que aseguren los derechos individuales, derechos que garanticen que los individuos y las empresas creadas por ellos puedan progresar en sus intereses siendo lo más productivos posible y tomando parte en un intercambio mutuamente beneficioso. Los incentivos para ahorrar, invertir y producir dependen especialmente del derecho del individuo a tener activos negociables: el derecho de propiedad".

La creación de los derechos de propiedad para utilizar el espectro radioeléctrico implica dismantelar la regulación de ancho de banda. Por lo tanto, el mercado de ondas de radio se desarrollará naturalmente, después de asignar los derechos de propiedad. El sistema de precios resultante asigna ondas de radio, de la misma manera que los precios de la tierra asignan bienes inmuebles. No se necesita una oficina central cuya función sea establecer zonas de ancho de banda para tecnologías y servicios específicos. Los propietarios existentes de los derechos sobre el espectro pueden vender, arrendar, subdividir o consolidar sus derechos sobre el mismo. Pueden asimismo usar distintas tecnologías como lo deseen y hacer cualquier cambio en el uso de su derecho, sujeto nada más a sus obligaciones contractuales y a las reglas generales de la buena conducta.

Los que insisten en una ‘dirección de conciencia’ –y no pueden creer que algo que ha evolucionado sin diseño, y aun sin nuestra comprensión, pueda resolver problemas que no pueden ser resueltos conscientemente– deberían recordar esto: el problema consiste precisamente en cómo extender nuestra utilización de recursos más allá del control de una sola mente; y por lo tanto, en cómo prescindir del control consciente y en cómo brindar incentivos para que los individuos hagan lo que desean, sin que nadie les tenga que decir qué hacer”<sup>108</sup>.

### **Arreglar (legalmente) el espectro radioeléctrico**

El sistema de asignación del espectro en Guatemala cambió notablemente con la Ley General de Telecomunicaciones, promulgada por el Congreso de la República en octubre de 1996<sup>109</sup>. Según ella, la asignación del espectro radioeléctrico evoluciona de abajo hacia arriba. Lo primero es la acción privada. Cualquier persona o empresa, nacional o extranjera, puede solicitar cualquier banda de espectro que no esté asignada en ese momento a otros usuarios. Cuando surgen conflictos debido a la interferencia de señales de bandas adyacentes y/o distorsiones de intermodulación, se anima a los involucrados a mediar entre ellos. Si la mediación privada fracasa, se ponen en vigor reglas específicas de parte de la entidad reguladora de telecomunicaciones<sup>110</sup>. Adicionalmente, el participante perjudicado puede deman-

108 Hayek (1945).

109 Más datos sobre el espíritu de la reforma de desregulación en Emord (1991), Gilder (1996), Keyworth II, Eisenach, Lenard & Colton (1995), Mueller (1991).

110 El profesor Thomas W. Hazlett tenía razón cuando señaló que las agencias

dar por daños y perjuicios en los tribunales ordinarios.

Desde la perspectiva de la teoría económica de los derechos de propiedad, el rasgo más notable de la reforma del espectro es la creación de títulos de usufructo, en lugar de restricciones constitucionales. Según el Código Civil de Guatemala, el usufructuario tiene el derecho a gozar de la propiedad de otro y a utilizarla de tal manera que ese uso y goce no destruyen ni minimizan la sustancia de la misma<sup>111</sup>. La ley de 1996 estipula que los Títulos de Usufructo de Frecuencias (TUF) pueden ser arrendados, vendidos, segmentados o consolidados por un período limitado (15 años). De hecho, también se pueden usar los TUF como compensación equitativa, a cambio de una inversión. Igualmente se puede prorrogar el plazo del usufructo por otros 15 años, mediante una solicitud sencilla y sin ningún costo para el tenedor del título<sup>112</sup>. Las ondas electromagnéticas son renovables indefinidamente y no se “destruyen ni se minimizan” después de usarse. Por lo tanto, para asuntos prácticos, los TUF son la solución más próxima al derecho de propiedad privada que permite la ley guatemalteca, en relación con el espectro radioeléctrico<sup>113</sup>. La regulación se limita a evitar la interferencia de otras emisiones y a velar por el uso exclusivo y pacífico de las bandas reservadas.

Físicamente, el TUF es un certificado emitido en papel de seguridad, en cuyo anverso se detallan las seis variables básicas que lo conforman:

1. Banda de frecuencia.
2. Horas de operación.
3. Máxima potencia transmitida.
4. Máxima potencia emitida en la frontera de frecuencias adyacentes.
5. Territorio *geoFigureic*.
6. Plazo de vigencia del derecho (comienzo y terminación).

En el reverso del TUF hay espacios para efectuar endosos, regulatorias son susceptibles de captura (ver Hazlett, op. cit.). Lo ideal sería que la aplicación de la ley estuviera exclusivamente en manos de los tribunales. Como una alternativa, la ley pudo haber tomado en cuenta alternativas exclusivamente privadas para resolver los conflictos (por ejemplo, arbitraje, mediación, cortes privadas). (Ver Benson, 1990).

111 Código Civil guatemalteco, Libro II. De los Bienes. De la propiedad y demás derechos reales. Título III. Usufructo, uso y habitación (arts. 703-744).

112 Aunque es práctico, este esquema para extender la vigencia del TUF implica ciertos riesgos (por ejemplo, una modificación de la ley en el futuro).

113 El TUF no es una licencia, sino un derecho. Una licencia le otorga al titular un permiso específico para hacer algo. Un derecho simplemente define los límites de los propietarios.

cuando el título se negocia en una transferencia de propiedad. La Superintendencia de Telecomunicaciones (SIT), entidad reguladora independiente, establecida por la ley de 1996, es la responsable del registro de los TUF. Esta base de datos computarizada, que de tal registro surge, está a disposición del público. Cualquier persona puede solicitar una copia del inventario de TUF<sup>114</sup>.

El procedimiento de adjudicación estipulado en el artículo 61 de la ley es bastante sencillo y en la práctica ha sido implementado de la siguiente manera:

El interesado examina el uso del espectro, existente en el registro de la SIT.

El mismo interesado solicita a la SIT el derecho de usar una banda de frecuencia, según se especifica en el formulario de solicitud.

La SIT evalúa la solicitud, y manifiesta si se acepta la misma y se otorga la banda, si la solicitud está incompleta, o si se deniega el otorgamiento de la banda. Según la ley, la SIT tiene que responder a la solicitud en un plazo de tres días o menos. Entre las razones para denegar lo solicitado pueden estar la interferencia técnica y otras solicitudes de bandas reservadas o de radioaficionados. Las bandas reservadas pueden ser utilizadas únicamente por el Gobierno<sup>115</sup>.

Si se otorga la banda, se publica la correspondiente resolución. Los interesados que se opongan al nuevo uso de la banda no deberán formular reclamaciones formales. Las razones para oponerse se limitan a la interferencia técnica.

Las reclamaciones son asignadas rápidamente a través de un arbitraje vinculante. El proceso de asignación no debe exceder los diez días.

Cualquiera que esté interesado puede solicitar derechos de espacio ya solicitados por otros.

Si no se presenta ninguna solicitud adicional, el solicitante recibe, gratis y directamente, los derechos de uso de la banda correspondiente sin necesidad de subasta

Si se presenta más de una solicitud, la SIT tiene la obligación de

---

114 La cuota por acceder a la base de datos (disponible en formato Excel) es de \$25. En una entrevista con el autor, Jorge Garrido, Gerente Técnico de la SIT, explicó: "La SIT trabaja con Developer, de Oracle. Un programa hecho especialmente para nosotros, llamado ESOPO, lleva la cuenta del número de TUF asignados. La información se puede buscar por el rango de frecuencia, por el nombre del usuario o por otros ítems. Se documentan las imágenes de los TUF tanto por su anverso como por su reverso, donde se anotan los endosos". (Comunicación personal del 28 de septiembre de 2001)

115 La ley estipula que en cualquier momento el Gobierno puede pedirle a la SIT que convierta bandas reservadas en bandas reguladas.

programar una subasta 35 días después de concluir el período de oposición.

## Resultados después de cinco años

Los resultados de la reforma han sido muy positivos, como se demostrará, al menos de una manera preliminar, con los datos siguientes. Desde 1996, la SIT ha emitido aproximadamente 5,000 TUF. (Ver Figura 1). Hay más de 1,050 propietarios distintos de TUF. Las subastas han generado más de \$100 millones en ingresos. (Ver Figura 2). El 70% de estos fondos se han utilizado para desarrollar servicios de telefonía rural.

El número relativo de endosos de TUF indica la evolución de un mercado secundario. Del total de TUF emitidos desde 1996, han sido endosados aproximadamente el 26%. (Ver Figura 3). Esto es solo un indicador parcial del mercado secundario, porque los derechos también pueden darse en arrendamiento. Es difícil encontrar cifras al respecto, porque esta actividad comercial no se reporta a la SIT. Un dato interesante en este sentido es que también se utilizan los TUF para garantizar el pago de préstamos<sup>116</sup>. El precio actual de mercado de un TUF de radio FM, con cobertura de la ciudad de Guatemala, está entre los \$600,000 y los \$750,000. También se puede arrendar el mismo por aproximadamente \$4,000 mensuales<sup>117</sup>.

Creemos que una de las razones de la vitalidad del mercado de TUF es que los problemas de interferencia han sido prácticamente insignificantes para todos los efectos. Según se informó, TELGUA, la mayor propietaria privada del espectro, desde 1996 ha tenido un problema de interferencia. La interferencia se produjo con una de las estaciones de microondas de la empresa de telefonía. El problema se resolvió rápidamente, cuando los oficiales de la empresa cayeron en la cuenta de que TELGUA no era dueña de la frecuencia de microondas que la empresa estaba utilizando<sup>118</sup>.

Los problemas de interferencia parecen concentrarse en el espectro comercial, tanto para AM como para FM. Nuevamente se impone la lógica de la ley, que crea incentivos para que los interesados resuel-

116 En una entrevista con el autor, sostenida el 3 de octubre de 2001, José Toledo, ex Superintendente de la SIT (1999-2000), dijo que tenía conocimiento de dos casos en que los TUF se utilizaron como garantía de pago ante dos bancos.

117 Idem.

118 Comunicación personal, el 27 de octubre de 2001, con Eduardo Mayora A, abogado y asesor legal de TELGUA, S.A.

van sus conflictos a través de la mediación<sup>119</sup>. Los operadores se monitorean a sí mismos, así como a sus vecinos, utilizando un equipo fácilmente disponible, como el IC-PCR1000<sup>120</sup>, una pequeña unidad que convierte a una computadora en un receptor de comunicaciones mundiales, con capacidad de análisis de modulación. Si el operador encuentra señales de interferencia, se presenta el asunto ante la Cámara de Radiodifusión de Guatemala, una asociación de radiodifusoras privada, que incluso estableció su propia oficina de arbitraje. Además, la Cámara misma adquirió un equipo sofisticado para monitorear las vías aéreas. Los problemas de interferencia que aún no se han resuelto tienen que ver con radiodifusoras privadas (las auto-nombradas “radios de la comunidad”), que la SIT y el Gobierno no son capaces de cerrar o no están dispuestos a ello<sup>121</sup>.

De 1996 al 2000, el número total de líneas telefónicas se incrementó, según una tasa anual compuesta, en un 45%. El número de suscriptores de telefonía móvil aumentó de 64,197, a finales de 1997, a 935,488 al 30 de junio del 2001. El crecimiento compuesto anual para el sector móvil es del 95%<sup>122</sup>. Probablemente estas tasas de crecimiento disminuirán en años futuros, a consecuencia de la ley de los grandes números. Sin embargo, las ganancias absolutas y relativas seguirán teniendo un aumento sin precedentes<sup>123</sup>. (Ver Figura 4).

El mercado de las telecomunicaciones se convirtió enseguida en muy competitivo. TELGUA sigue ocupando una posición dominante, con un poco más del 60% de la participación en el mercado. Sin embargo, los demás operadores están invirtiendo decididamente, y el efecto de los competidores más pequeños en el margen se refleja en precios muy competitivos también, como veremos más adelante. (Ver Figura 5). Los operadores de teléfonos móviles están invirtiendo con

119 Un incentivo importante es el poder discrecional limitado de la agencia reguladora. Mientras las empresas privadas se quejan frecuentemente de la impotencia de la SIT, el resultado, muy positivo por cierto, es que los riesgos de captura son reducidos (sí no eliminados) y se “obliga” a los interesados a resolver sus problemas entre ellos mismos.

120 Hecho por ICOM Inc. de Japón.

121 Según comunicación personal del 6 de noviembre del 2001, Roberto Bocalletti, Presidente de la Cámara de Radiodifusión, y Jorge Garrido, de la SIT, calculaban que hay aproximadamente cuatrocientas “estaciones de radio de la comunidad” operando en Guatemala.

122 Datos de la SIT Guatemala (comunicación personal, octubre de 2001), Pyramid Research (comunicación personal del 31 de octubre de 2001) y estimaciones del autor (2001).

123 En 1999 TELEFÓNICA introdujo llamadas entrantes gratis antes de firmar el acuerdo CPP con TELGUA, que estaba pendiente. No sorprende que TELGUA no participara en las negociaciones CPP con todos los operadores. Guatemala es uno de los pocos mercados con llamadas entrantes gratis que no tiene contratos CPP.



mucha fuerza. Una medida del crecimiento futuro y, por supuesto, de las mejorías en la calidad del servicio, es el número de sitios de celdas instaladas. TELEFÓNICA está a la cabeza de esta forma de inversión. (Ver Figura 6).

El número de teléfonos móviles es mayor ya que el de líneas fijas. Las líneas fijas aumentaron de 4.1%, a finales de 1997, a aproximadamente 6.4%, a finales de 2001, lo que significa una tasa anual compuesta de crecimiento del 9%. Por el otro lado, las suscripciones móviles han aumentado de 0.6% de la población total (a finales de 1997) a aproximadamente 9.5% (a finales de 2001), lo que implica una tasa anual compuesta de crecimiento, realmente impresionante, del 73.1%. (Ver Figura 7).

Guatemala es un país muy joven: el 44% de sus pobladores tienen 15 años o menos. Así es que una estadística más precisa consistiría en medir el aumento de la telefonía móvil en relación con la población laboral. Esta relación ha aumentado del 1.2% (a finales de 1997) a aproximadamente 17.9% (a finales de 2001)<sup>124</sup>. La Figura 8 ilustra este aumento, como un porcentaje de la población total, comparado con la población laboral, y como un porcentaje de la misma.

Para apreciar mejor los resultados de la reforma de las telecomunicaciones en Guatemala, hemos preparado las siguientes gráficas comparativas, que miden el desempeño del mercado guatemalteco en comparación con el promedio del mercado latinoamericano. Para formarnos una idea más clara, deberíamos tener en cuenta las siguientes consideraciones:

Guatemala es uno de los países más pobres de la región. Según los cálculos de Population Reference Bureau para 1999, el ingreso nacional bruto de Guatemala, a la paridad del poder adquisitivo (PPA), era de \$3,630, comparado con los \$6,730 de América del Sur.

Antes de 2001, la mayoría de los países de la región habían liberado a sus mercados de una u otra manera. Algunos escogieron mercados competitivos dirigidos, mientras otros, como Guatemala, escogieron mercados libres.

En 1998, el huracán Mitch causó daños severos en las economías centroamericanas. Además, en los últimos años los precios de los principales productos de exportación (i.e., café y azúcar) han sido los más bajos que se registran.

Pero, aun tomando en cuenta estos factores, el desempeño del mercado guatemalteco de las telecomunicaciones ha sido poco menos que espectacular. En la Figura 9 se compara el desarrollo de la telefo-

<sup>124</sup> Datos de la SIT Guatemala, Pyramid Research, Population Reference Bureau y estimaciones del autor (2001).



nía móvil en Guatemala con el de Latinoamérica. Hay que notar que el sector móvil ha crecido 1.5 veces más rápidamente que el promedio latinoamericano: estamos hablando de una tasa anual compuesta del 71.7% en el primer caso y de un 46.8% en el segundo. La tasa anual de cancelación es más alta hoy en Guatemala que en el resto de la región. (Ver Figura 10). Esto puede indicar que los clientes no están satisfechos con el servicio. Sin embargo, en promedio, los guatemaltecos pagan mucho menos que otros latinoamericanos (ver Figura 11), mientras hablan más tiempo por teléfono (ver Figura 12).

### **Apología en lugar de conclusión<sup>125</sup>**

Las cifras hablan por sí mismas. Hasta los enemigos más apasionados de la liberación derivada de las reformas del mercado en 1996 reconocen los beneficios. Cuando uno visita algunas comunidades rurales, o el basurero de la zona 7, en la ciudad de Guatemala<sup>126</sup>, es frecuente ver a campesinos y a recolectores de basura utilizando un teléfono móvil.

Antes de que Guatemala privatizara el espectro radioeléctrico, lo que había era una jungla cercada por la camisa de fuerza de la reglamentación. Si “la propiedad privada está vinculada inseparablemente con la civilización”<sup>127</sup>, se puede agregar que el derecho de propiedad “civilizó” espontáneamente (y además “dotó de energía”) al espectro. La reforma permitió que un país pobre comenzara a utilizar como se debe un recurso valioso que se desperdiciaba. Un sistema centralizado para asignar licencias relativas al espectro solo es un esquema co-

<sup>125</sup> Sin duda, la reforma de de las asignaciones del espectro en Guatemala no fue perfecta. Los defectos de la reforma han brindado en el camino lecciones importantes: a) El cumplimiento de la ley debería haberse mantenido exclusivamente en manos de los tribunales existentes, para evitar la captura y el poder discrecional, innecesario, de la agencia reguladora. b) El número de bandas de frecuencia generado por la empresa estatal de telefonía, además de ser un bien inmobiliario de primera, ha sido excesivo. c) La vigencia del título de usufructo debería haber sido la máxima permitida por el Código Civil guatemalteco: hasta 50 años. d) Mientras la Constitución de Guatemala permite la compensación, a precio de mercado, por la expropiación de derechos de propiedad, la propuesta de reforma debería haber incluido una cláusula de expropiación, posiblemente similar a la estipulación incluida en la reforma chilena del sistema de pensiones, hace 20 años. Según esta, el Gobierno debería pagar al tenedor de la cuenta de jubilación que se expropia el valor actual del flujo de caja proyectado. (Ver Piñera, 1996).

<sup>126</sup> El basurero municipal es administrado por recolectores de basura privados.

<sup>127</sup> Ver Mises (1998).

lectivista, que priva a las personas de la libertad de organizarse y desarrollar iniciativas empresariales inalámbricas, de una manera más creativa y eficiente. Como dice Peter Huber: “La telecomunicación es demasiado grande, demasiado heterogénea, demasiado turbulenta, demasiado caótica creativamente hablando, como para ser gobernada al por mayor, de arriba hacia abajo”<sup>128</sup>.

En muchos países adinerados de Occidente se pueden desperdiciar recursos sin que aparentemente sus economías sufran ningún impacto. Pero la falta de derechos de propiedad en cuanto al espectro radioeléctrico limita uno de los recursos más importantes en la era de la información. Si un enfoque de principios no logra incentivar una reforma radical del espectro radioeléctrico entre los países adinerados de Occidente, tal vez se logre con razones de conveniencia.

## Referencias

Barro, R. J. 1997. *Determinants of Economic Growth*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

Benson, B. L. 1990. *The Enterprise of Law: Justice without the State*. San Francisco, California: Pacific Research Institute for Public Policy.

Bethell, T. 1999. *The Noblest Triumph: Property and Prosperity through the Ages*. New York: St. Martin's Griffin.

Bustamante, J. 1988. *La República Corporativa*. Buenos Aires: Emecé Editores.

Centro de Investigaciones Económicas Nacionales. 1999. *Infraestructura para el tercer milenio (Fascículo 3, Comunicaciones)*.

Coase, R. 1974. *The Federal Communications Commission*, en Furubotn, E. G., y Svetozar P. *The Economics of Property Rights*. Cambridge, Massachusetts: Ballinger Publishing Company.

De Soto, H. 2000. *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. New York: Basic Books.

Emord, J. W. 1991. *Freedom, Technology, and the First Amendment*. San Francisco, California: Pacific Research Institute for Public Policy.

Gilder, G. 1996. *Telecosm*. New York: American Heritage.

Hayek, F. A. 1945. The Use of Knowledge in Society. *American Economic Review* 35, no. 4 (September).

128 Ver Huber (1997).

Hayek, F. A. 1973. *Law, Legislation, and Liberty, vol. 1, Rules and Order*. Chicago: University of Chicago Press.

Hayek, F. A. 1976. *Law, Legislation, and Liberty, vol. 3, The Political Order of a Free People*. Chicago: University of Chicago Press.

Hayek, F.A. 1976a. *Derecho, legislación y libertad. El orden político de una sociedad libre*, vol. 3. Albiol, L.R., trad. Madrid: Unión Editorial.

Hazlett, T. W. 2001. The Wireless Craze, The Unlimited Bandwidth Myth, The Spectrum Auction Faux Pas, and the Punchline to Ronald Coase's 'Big Joke': An Essay on Airwave Allocation Policy. Trabajo en proceso 01-02, 167 (para publicarse en *Harvard Journal of Law and Technology*).

Hazlett, T. W., and Spitzer, M. L. 1997. *Public Policy toward Cable Television: The Economics of Rate Controls*. Washington, D.C.: MIT Press.

Hazlett, T. W. 1998. The Law and Economics of Property Rights to Radio Spectrum. *The Journal of Law & Economics*, 41 no. 2.

Hogue, A. R. 1985. *Origins of the Common Law*. Indianapolis, Indiana: Liberty Press.

Huber, P. 1997. *Law and Disorder in Cyberspace: Abolish the FCC and Let Common Law Rule the Telecom*. New York: Oxford University Press.

Ibárgüen S., G. 1998. Una privatización en la era digital. *Libertas* 15, no. 29.

Ibárgüen S., G. 1992. Privatizar las ondas de radio. *CEES*, no. 744.

Keyworth II, G. A., Eisenach, J., Lenard, T., and Colton, D. E. 1995. *The Telecom Revolution – An American Opportunity*. Washington, D.C.: The Progress & Freedom Foundation.

Locke, J. 1988. *Two Treatises of Government*. Editado por Peter Laslett. Cambridge: Cambridge University Press.

Locke, J. 1994. *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*. Mellizo, C. trad. Barcelona: Ediciones Altaza, S.A.

McCleary, R. M. 1999. *Dictating Democracy: Guatemala and the End of Violent Revolution*. Gainesville, Florida: University Press of Florida.

Mises, L. 1998. *Human Action: A Treatise on Economics*. Auburn, Alabama: Ludwig von Mises Institute.

Mueller, M. 1991. Reform of Spectrum Management: Lessons from New Zealand. *Reason Foundation Policy Insight*, 135.

*National Broadcasting Co., Inc. v. United States*, 319 U.S. 190, 213 (1943).

Nozick, R. 1974. *Anarchy, State, and Utopia*. New York: Basic Books.

Piñera, J. 1996. Empowering Workers: The Privatization of Social Security in Chile. *Cato's Letter* 10.

Pipes, R. 2000. *Property and Freedom*. New York: Vintage Books.

Population Reference Bureau. *GNI PPP Per Capita*. 1999. Consultado el 3 de noviembre de 2001.

[http://www.prb.org/Content/NavigationMenu/Other\\_reports/2000-2002/2001](http://www.prb.org/Content/NavigationMenu/Other_reports/2000-2002/2001)

República de Guatemala. *Código Civil*. Libro II. De los Bienes. De la propiedad y demás derechos reales Título III. Usufructo, uso y habitación.

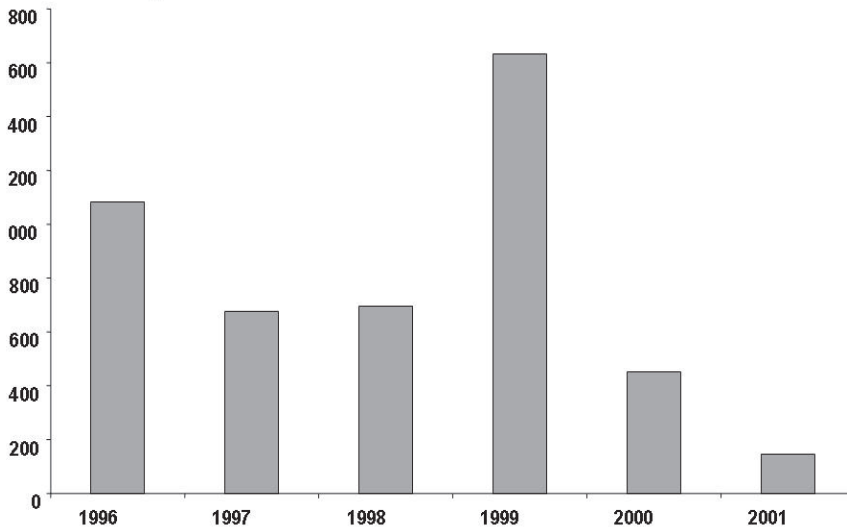
Roberts, P. C., and Araujo, K. L. F. 1997. *The Capitalist Revolution in Latin America*. New York: Oxford University Press.

Tullock, G. 1989. *The Economics of Special Privilege and Rent-Seeking*. Boston: Kluwer Academic Publishers.

World Bank. 1998. *World Development Indicators*.

Gráfica 1<sup>129</sup>**La creación de mercados de espectro radioeléctrico. . .****TUF emitidos por la SIT**

A fin de año, excepto para el 30 de junio de 2001

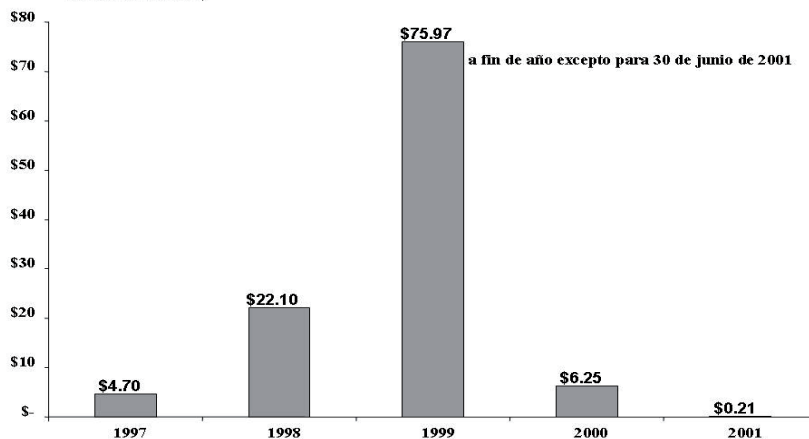


Fuente: SIT Guatemala

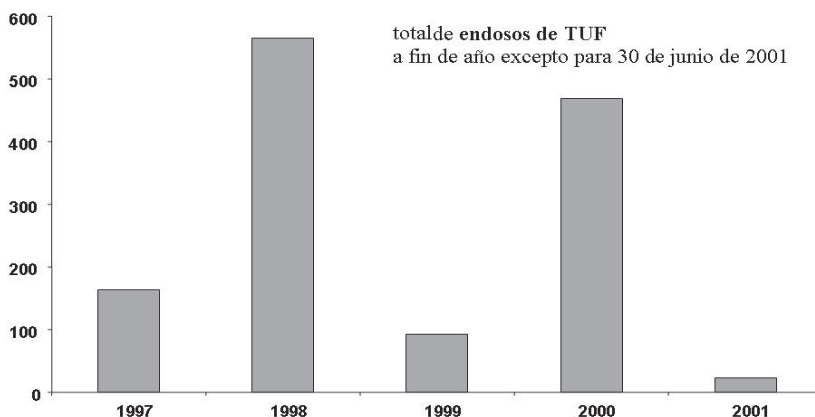
129 El punto máximo observado en 1999 sugiere que la agresividad del Superintendente puede influir en la asignación de TUF. El Gobierno de Álvaro Arzú (1996-1999) tuvo como política limitar la oferta del espectro radioeléctrico, para elevar el precio de la empresa estatal de telefonía (TELGUA), privatizada finalmente, en 1998, después de un intento fracasado 10 meses antes. La primera subasta (fallida) se llevó a cabo el 16 de diciembre de 1997. Se recibió nada más una oferta, en este caso la de TELMEX, \$529 millones por el 95% de las acciones (el otro 5% estaba reservado para los empleados de TELGUA). La empresa se vendió en una segunda subasta, el 1 de octubre 1998. Luca, S.A., integrada por un grupo de empresarios nacionales y extranjeros, compró la empresa estatal en \$720 millones. Lo irónico es que TELMEX es ahora dueña de Luca, S.A. En 1999 llegó a la SIT un nuevo Superintendente, José Toledo, que entendía el espíritu de la ley y abrió el espectro mucho más agresivamente de lo que había estado en los tres años anteriores. En una comunicación personal con el autor, el señor Toledo indicó que figuras claves del partido gobernante ejercieron mucha presión para que detuviera las subastas, pero el presidente Arzú apoyó sus acciones. (Ver también Ibárgüen, 1998).

Gráfica 2**Ingresos por subastas**

en millones de \$



Fuente: SIT, Guatemala

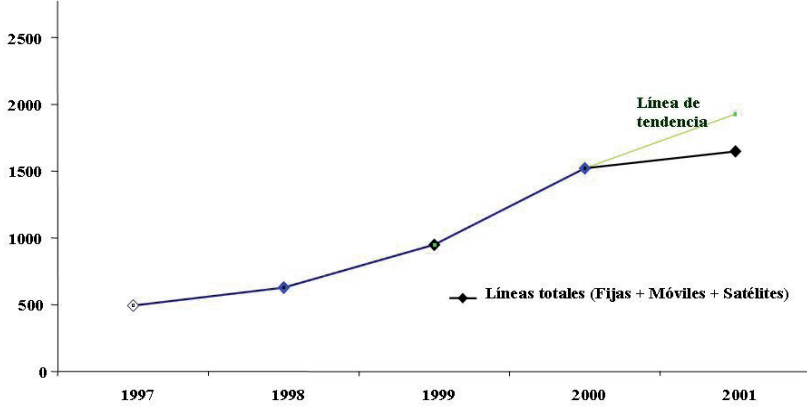
Gráfica 3**Indicios del mercado secundario. . .**

Fuente: SIT Guatemala

Gráfica 4

**La vida en Guatemala después de introducir la competencia**

Miles de líneas a fin de año



Fuente: SIT Guatemala, Telgua.

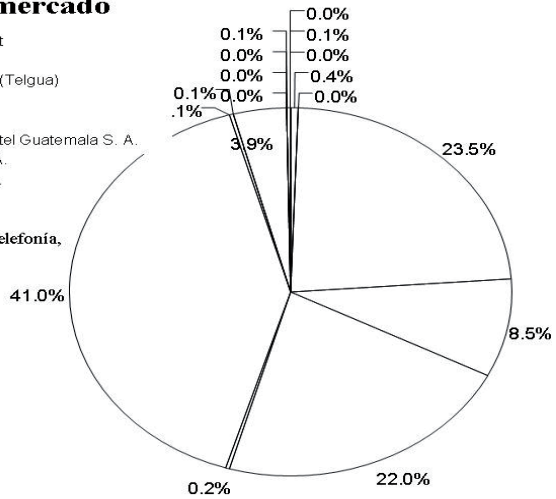
Fuente: SIT Guatemala, Telgua.

Gráfica 5

**Participación en el mercado**

- FT&T
- Unitel
- Telefónica
- A-tel Communications, S.A.
- Cybernet
- BellSouth
- Ruralsat
- GUATEL
- Optel
- Cablenet
- Comcel
- Sercorn (Telgua)
- Telgua
- Telnor
- Americatel Guatemala S. A.
- BNA, S.A.
- TTI, S.A.

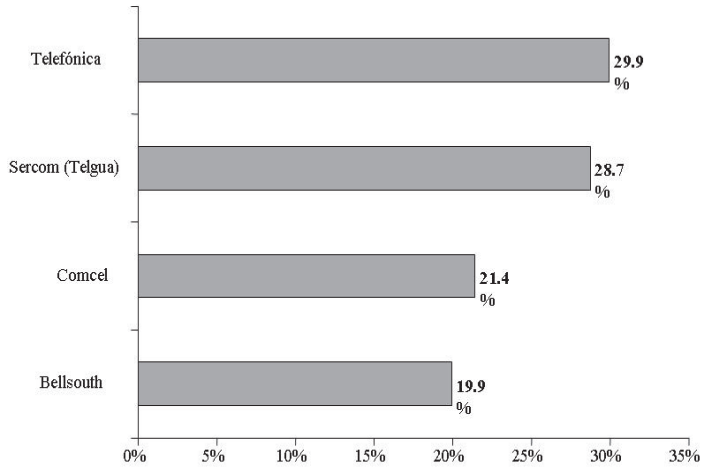
como % del total de suscriptores de telefonía,  
30 de junio de 2001



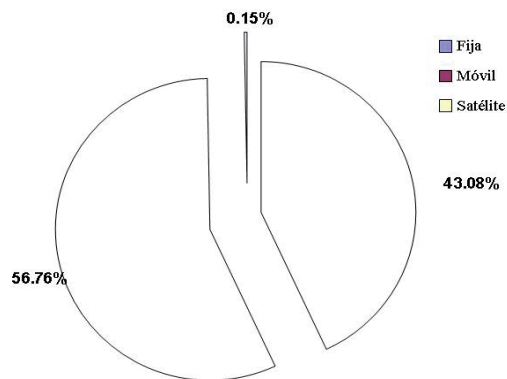
Fuente: SIT Guatemala

Gráfica 6**Crecimiento futuro. . .**

Distribución de sitios de celdas en Guatemala  
como % del total de sitios de celdas, 30 de junio de 2001



Fuente: SIT Guatemala, Telgua.

Gráfica 7**Los móviles en Guatemala, sí importan**

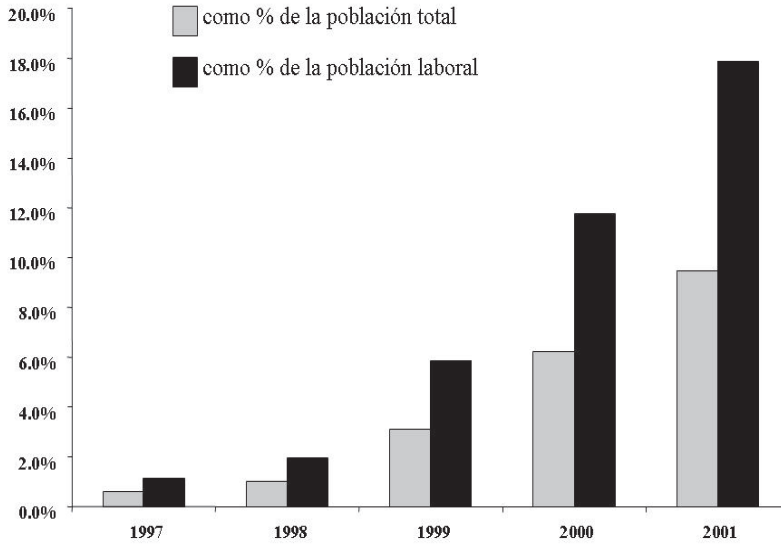
como % del total de suscriptores de telefonía,  
30 de junio de 2001

Fuente: SIT Guatemala, Telgua.



**Gráfica 8**

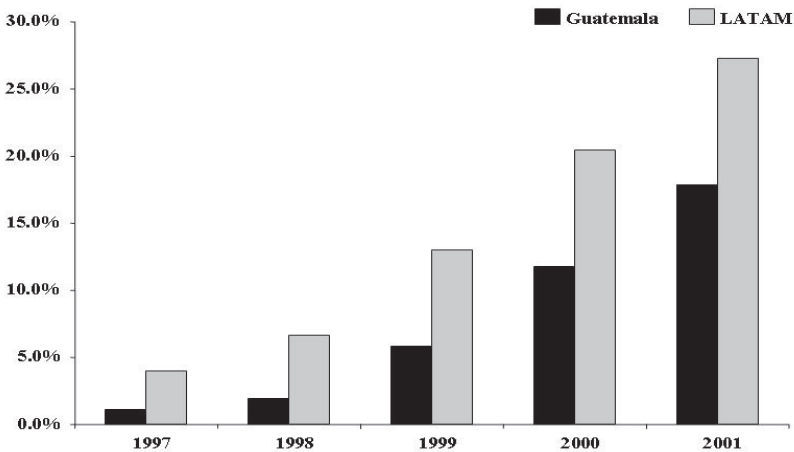
**Penetración móvil en Guatemala.**



Fuente: Pyramid Research, Population Reference Bureau.

**Gráfica 9**

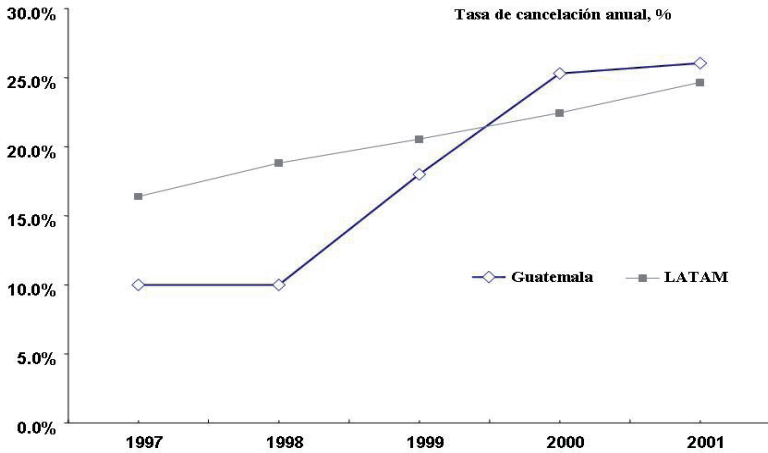
**Penetración móvil, comparativamente**  
como % de la población laboral



Fuente: Pyramid Research, Population Reference Bureau

Gráfica 10

**La cancelación del servicio con un proveedor, la contratación con otro**

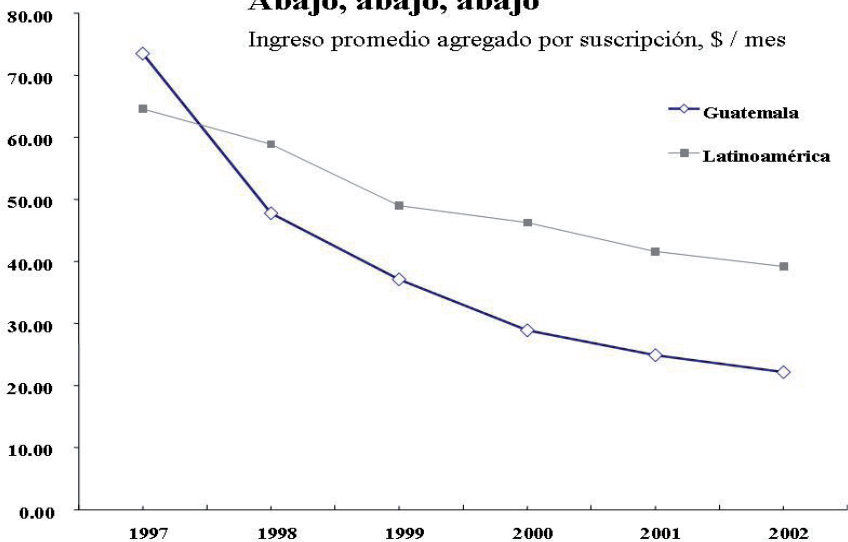


Fuente: Pyramid Research

Gráfica 11

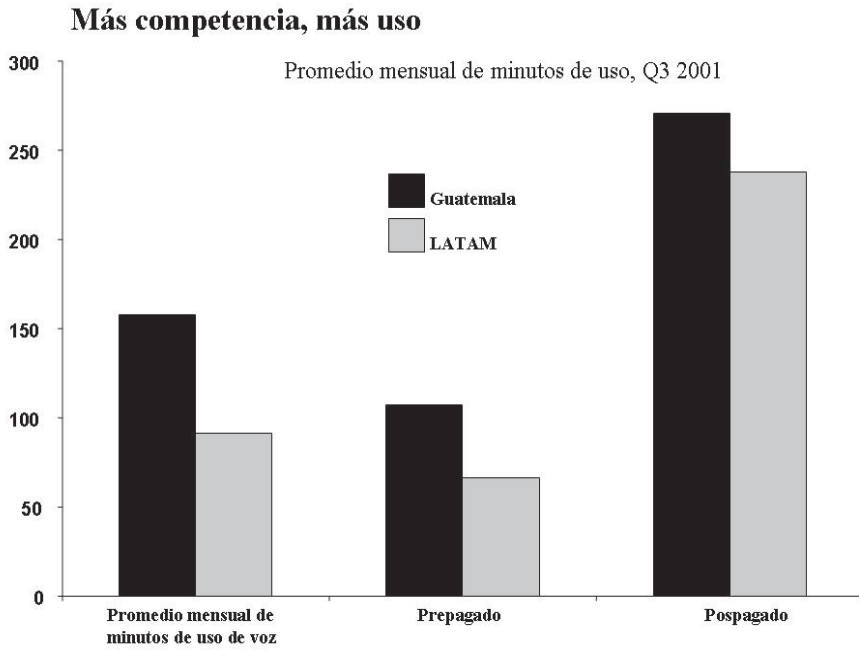
**Abajo, abajo, abajo**

Ingreso promedio agregado por suscripción, \$ / mes



Fuente: Pyramid Research

Gráfica 12



Fuente: Pyramid Research



# **Acelerar el derrame: El desafío de la Libertad**

*Gustavo Lazzari*

“Para llevar un estado desde el ínfimo grado de barbarie hasta la máxima opulencia se necesita bien poco aparte de paz, impuestos cómodos y una razonable administración de la justicia; el resto vendrá por sí solo mediante el curso natural de las cosas”

Adam Smith, La Riqueza de las Naciones

## **El sistema funciona**

El sistema de la libertad es el sistema de organización social que permite satisfacer la mayor cantidad de necesidades materiales. Es un sistema espontáneo, sin planificación central. Marx bien lo bautizó como “anarquía del mercado”. Ciertamente es un sistema ordenado sin un planificador central. La libertad económica implica que cada persona en orden a sus deseos y voluntades puede intentar ejercer cualquier actividad siempre que no lesione derechos de propiedad de terceros.

El hecho que el conocimiento esté disperso, tal como lo demostró Friedrich August von Hayek, deviene en un sistema de libertades personales. En rigor, la tendencia natural del hombre es a intentar satisfacer, mediante su acción, la mayor cantidad de necesidades posibles. Para ello encara cotidianamente acciones, evaluando en cada una de ellas la ecuación “ingresos menos costos”, emprendiendo aquella acción que entre las alternativas posibles, maximiza su el mejor resultado.

Poco puede hacer el estado o la política pública para cambiar esta realidad. El hombre actúa en este sentido, naturalmente. Sostenía Alberdi que “el estado poco puede hacer para generar riqueza, pero mucho para destruirla”.

Sin embargo, la generación de riqueza no es uniforme. Algunos individuos tienen más capacidades, mejores habilidades o más propensión al trabajo y a la creación. En algunos casos también juega la fortuna.

Otros, menos previsores, laboriosos o físicamente mas débiles,

son creadores de menor nivel de riqueza. También, a veces la mala fortuna hace lo suyo.

Es un proceso dinámico donde no puede observarse con facilidad los ganadores y perdedores. Solo mediante análisis estáticos en el tiempo, se puede saber quien tiene un ingreso más elevado que otro. En el tiempo la comparación es necesariamente arbitraria pues el dinamismo y las circunstancias hacen que las fortunas cambien. La movilidad social (ascendente y descendente) explica la dificultades de la comparación.

El problema de la distribución del ingreso surge como el resultado de la contemplación de un observador imparcial. Dicho sujeto (gobernante, legislador, analista, o político) observa una fotografía. Un instante de la sociedad donde hay gente más rica que otra. Donde hay personas que producen muchas de los bienes que necesitan y otros que no llegan a un mínimo de subsistencia.

El asombro ante tal situación incentiva promover políticas correctivas. Tales medidas, en su base conceptual, consisten en instrumentar mecanismos de transferencias involuntarias desde aquellos que más tienen hacia aquellos que tienen menos. Así surgen tantas combinaciones de impuestos – subsidios como gestores de política pública haya.

La idea básica es cobrar un impuesto a los que más tienen para distribuirlo entre los que menos tienen.

Esta noción responde a lo que los teóricos de la política fiscal denominan “función de redistribución de ingresos” por parte del estado.

La redistribución de ingresos es más funcional a satisfacer los deseos distributivos de sus propulsores que a redistribuir efectivamente el ingreso. En otras palabras, los efectos prácticos de la redistribución forzada es nula en términos de lograr un mejor estándar de vida de los individuos de ingresos más bajos. Las experiencias históricas donde el objetivo de redistribución forzada encarada por el Estado es prioritario redundó en las peores distribuciones efectivas del ingreso. (Período distributivo en Argentina<sup>130</sup>, Estalinismo, la China de Mao, Cuba durante el régimen Castrista, etcétera). Al final de dichos períodos y experiencias históricas, las personas de más bajos ingresos participaban de una porción de la renta menor a la que gozaban al principio.

Tanto deficiencias en la implementación o “fallos del estado” como la esencia misma de la distribución forzada explican que la dis-

---

130 Se considera periodo distributivo a 1945–1989

tribución del ingreso adquiera niveles aún mas regresivos.

La teoría de la distribución de ingresos supone la implementación de impuestos progresivos sobre los individuos de más elevados ingresos y la asignación de lo recaudado entre los individuos más pobres.

Dicho postulado es de muy difícil implementación. En primer lugar porque el financiamiento público no siempre logra ser “progresivo”. El financiamiento del estado se logra a través de cuatro fuentes de financiamiento. Impuestos, endeudamiento, emisión monetaria y venta de activos.

Si parte del financiamiento se produce con “emisión monetaria”; entonces son los pobres quienes a través del impuesto inflacionario financian al gobierno.

La estructura impositiva puede ser progresiva si estuviera basada exclusivamente en el impuesto a las ganancias con alícuotas crecientes respecto del nivel de ingreso y a la vez no consideramos los efectos de dicho impuesto sobre el nivel de inversión. Pero aún en ese caso, es necesario determinar si el gasto público es enteramente dedicado a los pobres. Es decir, si el estado no tiene “manos porosas”, si no hay corrupción, si los bienes públicos están destinados para uso exclusivo de los pobres.

Las experiencias reales de casi todos los países del mundo muestran que el financiamiento público es una combinación de distintos impuestos (algunos progresivos y otros proporcionales), junto a emisión monetaria y endeudamiento que termina elevando las tasas de interés para las empresas pequeñas y medianas y en algunos casos alejando a los mas pobres de los mercados de crédito.

Por definición, cuanto mas grande sea el tamaño del estado, mayor la probabilidad de aplicar impuestos distorsivos o directamente sobre los mas pobres (tarifas, impuestos al trabajo, al consumo, etcétera). A la vez, a mayor gasto público, mayor probabilidad que los “menos pobres”, se sumen a los beneficios del reparto.

Así, una gestión que pretenda ser distribucionista, deriva en una estructura megalómana donde los cazadores de rentas y privilegios participan de porciones crecientes de la riqueza a distribuir.

La corrupción administrativa , empíricamente un derivado de elevados niveles de gasto público, acentúa lo que estamos diciendo, ni lo explica en su totalidad ni su ausencia inhibe tales afirmaciones.

La creación de riqueza por tanto es el resultado de un proceso natural. Poco puede hacer el estado para producirla y mucho para destruirla.

Mas allá de los fallos y aciertos de la función pública en materia de redistribución del ingreso, lo cierto es que el problema no es cuanto gana el que mas gana en relación al que menos gana.

El problema no es la desigual distribución del ingreso, pues esta es un dato, como vimos, natural, inevitable.

Es impensable la distribución igualitaria salvo en condiciones de extrema miseria. El hombre precivilización tenía una distribución del ingreso igualitaria. Todos eran miserables.

Si un individuo A gana \$ 100 y otro individuo B gana \$ 80, y el estado pretende una distribución igualitaria, entonces cobraría un impuesto a A de \$ 10 para distribuirlo a B en forma de subsidio.

En el momento 2, ambos individuos ganarían 90. A ganaría  $100 - 10$  y B ganaría  $80 + 10$ .

Allí, los incentivos comienzan una tarea corrosiva. Para el individuo A, no tiene sentido esforzarse por 100 pues su ingreso será 90. Por tanto se esfuerza por 90, mientras que el individuo B no se esforzará por 90 pues de todas maneras ganará noventa gracias al subsidio.

En el momento 3, A obtendrá, 90 pesos de ingresos, mientras que B 80. Así se procederá a una nueva redistribución, esta vez, redundando en ingresos igualitarios de \$ 85. Cada vez el ingreso resultante será menor. La única forma de igualar es hacia abajo.

La política económica no puede perseguir el objetivo de igualar la distribución del ingreso. El objetivo debe ser que los más pobres mejoren rápidamente su estándar de vida, conforme a los beneficios que reporta su esfuerzo.

## **Derrame como beneficio externo**

Hay bienes en los cuales, las señales de mercado no son tan claras. En la teoría económica se conoce con el nombre de beneficios externos a aquellos beneficios que generan ciertas acciones sobre terceras personas ajenas a dicha acción. Una acción individual puede generar costos y beneficios perfectamente internalizables, en tal caso se está hablando de bienes privados. Hay otras acciones que generan, además de los costos y beneficios que los protagonistas pueden internalizar, otros beneficios que recaen sobre terceras personas. En este caso estamos hablando de externalidades.

Antes de la aparición de los teléfonos celulares, la instalación de



un teléfono público en las calles resulta un beneficio externo que difícilmente puede mensurarse. Pero cambiaba en forma contundente el acceso a la comunicación de los vecinos y con ello, mejora su forma de vida.

El crecimiento económico además del “derrame directo” genera una suerte de “derrame indirecto” representado por la mejor calidad de vida de la gente a través de la provisión de bienes públicos, tales como seguridad, algunos escalones de salud y educación, justicia, etcétera.

### **El derrame en la teoría**

La teoría del derrame, denostada en nuestro tiempo, supone que el crecimiento económico se distribuye espontáneamente entre un número de personas mayor que el que comenzó el proceso. Así, la creación de riqueza se disemina entre los habitantes y quienes participan marginalmente del proceso productivo, son beneficiarios netos del crecimiento económico.

El derrame se produce por dos vías. En primer lugar porque un proceso de crecimiento es esencialmente creador de empleo y oportunidades. Sólo un marco regulatorio hostil puede generar “crecimiento sin empleo”. Este impacto directo se puede mensurar en términos de creación de empleos, niveles de PIB/Cápita, tasa de desempleo, etcétera.

Los críticos de la teoría del derrame sostienen:  
que la economía de mercado no genera beneficios  
que los beneficios no llegan a la gente mas pobre  
que el libre mercado genera “ricos cada vez mas ricos y pobres cada vez mas pobres”

Señalan para justificar experiencias de planes económicos fallidos sin analizar si fueron reformas de libre mercado, si las fallas se produjeron a pesar de dichas reformas como consecuencias de tales programas.

Tales argumentos contrarios al derrame son falsos

La economía de mercado es el marco que mejor permite la creación de riqueza. Las pruebas no solo están en los escritos de pensa-

dores como Ludwig von Mises, Adam Smith, von Hayek y otros. Sino fundamentalmente en la acción de los enemigos mas férreos de la libertad de mercado. Lenin, Fidel Castro e incluso la China Comunista apelaron a reformas de mercado para generar cierta prosperidad en sus pauperizados regímenes.

En efecto, Lenin en 1922 encaró la Nueva Economía Política (NEP), que consistía en dar cierta propiedad privada a los campesinos para incentivar la producción. En Cuba el único sector económico que genera divisas es el turismo concesionado a empresas privadas españolas. Son las cadenas de hoteles internacionales las que permiten que los turistas visiten la isla. Sin el “capitalismo internacional” ofreciendo servicios, el régimen de Castro ya hubiera caído en la inanición.

El fenómeno Chino es sin duda el más notorio. Aún gobierna el Partido Comunista Chino, con todas las características de una dictadura maoísta. Sin embargo, una zona del territorio se abrió al capitalismo y al mercado internacional. Eso permitió un crecimiento del 10% anual consecutivo en cada uno de los últimos 25 años. Cada vez más China se aleja de la edad media y cerca de 20 millones de chinos se incorporan año a año al proceso de mercado.

Manuel F. Ayau Córdón en un reciente artículo <sup>131</sup>señala

“Una vez le preguntaron a un trabajador: ¿por qué defiendes a los ricos? Contestó: porque los pobres no me ofrecen trabajo. Últimamente, el vicepresidente de Guatemala y algunos otros izquierdistas como los del New Economic Foundation (NEF), que obviamente creen que lo que unos ganan es lo que otros pierden, ridiculizan como falso lo que unos llaman teoría del derrame.

Es evidente que no entienden lo que se quiere decir con derrame. Ellos creen que esa teoría sostiene que cuando la política económica resulta en que los ricos acumulan capital, parte de esa riqueza se derrama hacia los pobres, puesto que al gastar sus ingresos, algo, pero muy poco, llega a los pobres porque aunque usarán más sirvientas y más trabajadores para sus lujos, seguirán pagando salarios de miseria, las migas que caen de sus mesas: el derrame. Ese enfoque es tan común como tonto.

Cuando una señora dijo que se había quedado sin cocinera porque las maquilas pagaban más de lo que ella podía pagarle y ahora ella tenía que cocinar o pagarle más para que no se fuera, lo que estaba ilustrando es que una nueva inversión de capital, muy ajena a ella,

---

131 Manuel Ayau Córdón, La teoría del derrame, AIPE 2006

la obligaba a subir el salario de su cocinera. ¿Derrame?

Toda inversión se hace con el objeto de ganar dinero y, obviamente, no de derramar. Pero si un rico invierte capital en maquinaria industrial y no consigue trabajadores para hacerla producir, pierde su capital. En todo momento los trabajadores algo estarán haciendo para ganarse el sustento de sus familias, aunque sea pobremente, pues no están esperando en la calle que el pan caiga del cielo. Cuando no hay nuevas inversiones que ofrezcan mejores oportunidades, no les queda más remedio que aceptar mal pagadas oportunidades en la economía formal o informal; las mejores oportunidades las crean los inversionistas dueños de capital que esperan ganar dinero, pues sólo para eso invierten”.

## **El derrame en la historia**

Observando la historia en el largo plazo resulta más fácil concluir que el desarrollo de instituciones capitalistas (como los derechos de propiedad, el respeto a los contratos y el gobierno limitado) permite a un número cada vez mayor de personas producir riqueza. Los beneficios de tales instituciones por tanto se derraman en una forma cada vez más popular y mayoritaria.

“El rasgo mas notable de la historia social del período de la llamada revolución industrial es el rápido crecimiento de la población....(Inglaterra y Escocia). El crecimiento de la población no fue el resultado de un cambio radical en la tasa de natalidad... Tampoco puede atribuirse a una afluencia de otros países. Al contrario, durante el siglo XVIII quizá un millón de habitantes abandonó la Gran Bretaña aspirando a ganarse la vida allende el mar.... Fue un descenso de la mortalidad lo que hizo que se incrementara la población... Entre 1740 y 1820, la tasa de mortalidad descendió casi continuamente, de un nivel estimativo de 35,8 para la década terminó en 1740 descendió al 21,1 en 1820.”

“El aumento de la población en la Gran Bretaña ocurrió cuando la producción total de productos aumentaba también en rápida proporción y esta coincidencia ha conducido a precipitadas generalizaciones<sup>132</sup>.”

Sin duda el dato más contundente que verifica la existencia del derrame es la reducción en el número absoluto de pobres. Hecho que

<sup>132</sup> T. S. Ashton: *La Revolución Industrial*. (México, Fondo de Cultura Económica, 1996). Págs. 9 a 13.

nunca se ha verificado en la historia de la humanidad. La caída en la pobreza relativa es un hecho conocido. En proporción a la población, desde 1750, cada vez hay menos pobres. Pero el número absoluto seguía creciendo. El dato concluyente, tal como señala Norberg, es la caída en la cantidad de personas que viven con menos de un dólar por día, tal como define el umbral de pobreza el Banco Mundial. Johan Norberg sostiene:

“En su Informe de 1997 sobre el Desarrollo Humano, el PNUD dice que la humanidad está en medio de ‘el segundo gran ascenso’. El primero comenzó en el siglo 19, con la industrialización de los Estados Unidos y Europa y la rápida propagación de la prosperidad. El segundo comenzó durante la posguerra y está ahora en pleno auge, en primer lugar en Asia y luego en los demás países en vías de desarrollo. Es allí donde se aprecian las mayores victorias en la lucha contra la pobreza, el hambre, la enfermedad, y el analfabetismo.

El gran éxito en reducir la pobreza en el siglo 20, pone de relieve que es posible erradicar la pobreza extrema durante los primeros decenios del siglo 21. La pobreza sigue disminuyendo en forma rápida.

La pobreza absoluta es usualmente definida como la condición de quienes no alcanzan a tener un ingreso de un dólar al día. En 1820 alrededor del 85 por ciento de la población del mundo vivía con el equivalente de menos de un dólar diario. En 1950 esa cifra había descendido aproximadamente al 50 por ciento y ya en 1980 al 31 por ciento.

De acuerdo a las cifras del Banco Mundial, la indigencia ha caído desde 1980 a nuestros días del 31 al 20 por ciento (el 24 por ciento es mencionado a menudo cuando el comentario se refiere a la población de los países en desarrollo). La reducción radical de la pobreza durante los pasados 20 años es única, no sólo por la proporción sino también por el número total de personas que, viviendo en la indigencia, han salido de ese estado por primera vez en la historia universal.

Durante los últimos dos decenios la población del mundo ha crecido en mas de un billón y medio de personas, no obstante, el número de pobres absolutos ha disminuido en alrededor de 200 millones<sup>133</sup>.

Una visión de un plazo aún mayor, permite ver el progreso de la

---

133 Norberg, Johan: “In Defense of Global Capitalism” editado por CATO. Traducción: Gentileza Editorial El Grito Sagrado. Paper reeditado por Fundación Atlas 1853 en el Nro 1 de Papers para la Reflexión. (Junio 2005)

humanidad al amparo de las instituciones señaladas. Douglas North muestra como recién con las primeras instituciones capitalistas, el mundo mostró un cambio cualitativo que le da el formato actual. Podemos decir, sin exagerar que el punto de inflexión más importante en la historia de humanidad es la adopción de las formas capitalistas de cooperación social.

#### El reloj de North

“Representemos la experiencia humana a la fecha como un reloj de 24 horas en el cual el principio es el tiempo (aparentemente en África, hace 4 o 5 millones de años) cuando los humanos se separaron de los otros primates. Es entonces cuando inicia la llamada civilización, con el desarrollo de la agricultura y asentamientos permanentes en el Creciente Fértil cerca de 8 mil a.C., durante los últimos tres o cuatro minutos del reloj. Las restantes 23 horas y 56 o 57 minutos, los humanos fueron cazadores y recolectores y, si bien creció la población, lo hizo a un ritmo muy lento.

Ahora bien, si hacemos otro reloj de 24 horas para el tiempo de la civilización –los 10 mil años a partir del desarrollo de la agricultura hasta el presente– la velocidad del cambio parece ser muy lenta durante las primeras 12 horas, aunque nuestros conocimientos arqueológicos son muy limitados. Los historiadores demógrafos especulan que la tasa de crecimiento de la población puede haberse duplicado en comparación con la era anterior, aunque aún fue muy lenta. La velocidad del cambio se acelera durante los últimos 5 mil años con el surgimiento y posterior ocaso de economías y civilizaciones. La población puede haber aumentado de cerca de 300 millones en tiempos de Cristo a casi 800 millones para 1750 –un considerable aceleramiento comparado con anteriores tasas de crecimiento–. Los pasados 250 años –tan sólo 35 minutos en nuestro nuevo reloj de 24 horas– comprenden la era de crecimiento económico moderno, acompañada por una explosión demográfica que ha colocado a la población mundial más allá de los 5 mil millones.

Si ahora nos enfocamos en los pasados 250 años, podemos observar que el crecimiento estuvo mayormente limitado a Europa Occidental y a las posesiones británicas de ultramar durante 200 de esos 250 años.

No sólo ha variado la velocidad en el transcurso de los años; el cambio no ha sido unidireccional. Esto no es sencillamente consecuencia del ocaso de cada civilización; ha habido periodos de estancamiento aparentemente secular –el más reciente, el largo vacío entre

la caída del Imperio Romano y el renacimiento de Europa Occidental aproximadamente 500 años después<sup>134</sup>.”

Por último Angus Maddison, refuerza el argumento que el crecimiento de los países y el mejor estándar de vida no provienen de la evolución natural, sino de la artificial adopción de instituciones correctas. El crecimiento no es un atributo de todos los países, sino de aquellos que abrazaron ciertos principios. En sus estudios sobre el crecimiento mundial en el largo plazo muestra que los países que no adoptaron instituciones capitalistas, quedaron rezagados en el crecimiento y bienestar de sus poblaciones.

Cambios en el ritmo de crecimiento a largo plazo

“En el último milenio la población mundial se ha multiplicado por 23, la renta per cápita por 14 y el PIB por más de 300. Estas cifras contrastan con el milenio anterior, durante el cual la población mundial sólo creció en una sexta parte y no hubo mejoras en la renta per cápita. Entre los años 1000 y 1820 el crecimiento fue fundamentalmente de carácter extensivo. La mayor parte de ese crecimiento del PIB sirvió para sostener a una población que se multiplicó por cuatro, por lo cual los avances en la renta per cápita fueron muy lentos. La media mundial apenas creció un 50 por cien en ocho siglos.

En el año 1000 la esperanza de vida de un niño al nacer era de 24 años. Un tercio solía morir durante su primer año, y los que sobrevivían se enfrentaban después al hambre y a enfermedades epidémicas. En 1820 la esperanza de vida en Occidente llegó a los 36 años, pero en el resto del mundo apenas había mejorado.

A partir de esa fecha el desarrollo mundial entró en una fase mucho más dinámica. En 2001 el ingreso por persona era nueve veces mayor, y la población cerca de seis. La renta per cápita creció a una tasa anual del 1,2 por cien, es decir, a un ritmo veinticuatro veces mayor del que tuvo en el periodo 1000–1820. En el año 2002 la esperanza de vida alcanzó los 79 años en Occidente, mientras que la del resto del mundo se situó en los 64 años.

Durante la época capitalista —periodo posterior a 1820—, el ritmo de crecimiento no fue homogéneo. Se pueden distinguir cinco fases distintas. En la «Edad de Oro» (1950–73), la renta per cápita mundial creció a un ritmo cercano al 3 por cien anual, siendo ésta la mejor fase con gran diferencia. La fase actual que comenzó en 1973 y llega hasta nuestros días —«orden neoliberal»— es el segundo me-

134 Douglass C. North: Desempeño económico en el transcurso de los años. Conferencia de Douglass C. North en Estocolmo, Suecia, el 9 de diciembre de 1993 al recibir el Premio Nobel de Ciencias Económicas.

por periodo. El viejo «orden liberal» (1870–1913) fue la tercera mejor fase, sólo un poco más lenta que las otras en cuanto a crecimiento de la renta per cápita. En el periodo 1913–50 ese crecimiento estuvo por debajo de su potencial debido a las dos guerras mundiales, a la paralización del comercio, a los problemas en los mercados de capitales y al bloqueo de los procesos migratorios. La primera fase de desarrollo capitalista (1820–70) fue la que presentó un ritmo de crecimiento más lento.<sup>135</sup>

### **El desafío: acelerar los tiempos**

En el siglo XIX el ABUELO esperaba que el nieto esté mejor. En el siglo XX el PADRE esperaba que su HIJO esté mejor. Ambos deseos fueron cumplidos en tiempo y forma por el capitalismo y el liberalismo.

Los sueños de los abuelos del siglo XIX así como los de los padres en el siglo XX fueron cumplidos.

Actualmente, las personas desean estar mejor en su propia generación. No es admisible esperar a los hijos o los nietos. Hay una demanda de beneficios casi inmediatos, o en un plazo lo suficientemente corto. Diez o veinte años son plazos demasiado largos como para que un electorado soporte una reforma económica y social.

Es cuestión de un estudio sociológico investigar las causas de esta demanda de inmediatez. Posiblemente sea la inédita oferta de información. Hoy los pobres saben perfectamente como viven los ricos a través de los medios de comunicación. Por tanto desean ese bienestar. Además, los medios muestran que el acceso a tal nivel de vida no es imposible.

El bajo costo de la información (TV, Radio, Internet, medios gráficos, posibilidad de viajes, contactos con viajeros, etcétera) hace que las demandas sean mas imperiosas.

En el siglo XIX eran pocos los pobres que veían a su Rey. Y sabían que la movilidad social era muy difícil. La revolución industria y el capitalismo del siglo XX popularizó la información y mostró que la movilidad ascendente es posible.

Es como si en un campo de concentración, una puerta se abre. Mientras está férreamente cerrada, la demanda de huir es baja o re-

---

135 Angus Madisson: “La economía de Occidente y la del resto del mundo. Una perspectiva milenaria”. Universidad Carlos III de Madrid, Instituto Laureano Figuerola 05/01, Pagina 6

primida. Cuando se abre y permanece abierta durante un tiempo, la demanda de huir, la inquietud por escapar es incontenible.

¿Cuales son las recetas para acelerar el derrame?, ¿cuáles son los mecanismos para hacer que los mas pobres disfruten rápidamente de los beneficios del progreso?

El lineamiento para “acelerar el derrame” es el siguiente

Implementar reformas con credibilidad de largo plazo: La credibilidad no puede provenir sólo del paso del tiempo. Tiempo es lo que escasea. La credibilidad debe fundarse en un fuerte liderazgo político.

Implementar reformas consistentes y decididamente capitalistas: Los caminos intermedios implican desperdicio de tiempo. Ejemplo: la baja de impuestos debe ser en forma de shock, no gradual. Y debe ser en una magnitud decidida desde lo conceptual no solamente teniendo en cuenta “el impacto fiscal”.

Las reformas deben tener consenso primario, pero liderazgo político fuerte: El consenso definitivo se logrará cuando se observen los beneficios de la desregulación, la baja de impuestos, la apertura económica, etcétera.

Debe tenerse especial consideración con los “perdedores de la reforma”: Debe llevarse a cabo una política activa con el desplazado por cuestiones de reforma económica. No sólo por motivos sociales sino para no generar un sentimiento antirreforma.

Proveer los bienes públicos esenciales: el Estado no puede tener un rol inexistente sino una fuerte participación en sus funciones específicas. Ellas son, la provisión de bienes públicos como seguridad, justicia, protección a la propiedad, salud y educación en aquellos aspectos que no pueden ser internalizados.

Especial énfasis del estado en la atención a los débiles. Dicho énfasis no debe ser monopolístico ni exclusivo del Estado. Definimos como débil a aquellas personas con habilidades diferentes, reos privados de libertad, niños por nacer, ancianos en condiciones de pobreza, familias indigentes, etcétera.

Estos seis puntos garantizan la “sustentabilidad” de las reformas. La velocidad es la clave de la sustentabilidad. La velocidad está marcada por tres elementos contenidos en la propuesta. Liderazgo, shock en la implementación, atención a los débiles por parte del estado.

Aunque este último elemento no sea monopolístico, la reorientación del gasto hacia los más vulnerables, permitirá comprar el tiempo que requieren las reformas estructurales.



La política de shock ahorrará el tiempo que requiere el gradualismo.

El liderazgo permitirá absorber los costos políticos de implementación, fundamentalmente representados por los cazadores de rentas perjudicados (sindicatos, empresarios cortesanos, etcétera).



# Reformas Macroeconómicas Liberales en Guatemala

*Hugo Maul R.  
Lisardo Bolaños F.  
Jaime Díaz P.*

“Es importante para los guatemaltecos tener una clara idea de por qué a partir del año 1980, el país entró en una crisis económica que redujo los ingresos reales de la población a la mitad, el valor del Quetzal a 25 centavos de dólar, los ingresos fiscales bajaron al punto que el gobierno no podía hacer inversiones de capital, ni mantener las carreteras, ni abastecer los hospitales; las reservas internacionales se consumieron, y una vez consumidas, las autoridades monetarias endeudaron al país en mil quinientos millones de dólares, los cuales fueron también consumidos rápidamente, en un inútil intento de mantener una paridad que por varias causas, ya habla dejado de ser realista». «¿Cuáles fueron las causas de este súbito empobrecimiento que redujo aún más el nivel de vida de los guatemaltecos?»

*Manuel Ayau  
La década perdida*

Nadie se alimenta de “tipos de cambio estables” o “inflaciones bajas”, pero todos tienen problemas para hacerlo cuando estas variables cambian abruptamente. En este escenario las soluciones suelen ser difíciles de implementar porque son medidas impopulares y que, además, no gustan a los políticos, como controlar el gasto público o limitar la emisión monetaria. Por ello, consideramos interesante evidenciar lo sucedido en Guatemala en los últimos 20 años, país que a pesar de tener un buen historial de estabilidad macroeconómica cuando se le compara con otros países latinoamericanos, ha promovido reformas que limitan aún más la vulnerabilidad de la economía a crisis macroeconómicas derivadas de las intervenciones del gobierno en la política monetaria y cambiaria.

En este ensayo analizaremos dos reformas macroeconómicas que han mejorado el desempeño económico de Guatemala y que podrían considerarse partes integrales de una agenda liberal de políticas públicas. La primera, la restricción que tiene el Banco de Guatemala

de otorgarle crédito al gobierno central. La segunda, la liberalización del mercado monetario, permitiéndoles a los guatemaltecos de hacer transacciones con la moneda que mejor les parezca. Ambas reformas han reducido grandemente el tipo y magnitud de la injerencia del gobierno en el mercado cambiario y monetario.

### **Desempeño macroeconómico guatemalteco**

El desempeño macroeconómico de Guatemala durante el Siglo XX puede considerarse como conservador. El mantenimiento de un tipo de cambio fijo durante más de seis décadas muestra una disciplina monetaria y fiscal sobresaliente para los estándares internacionales. Sin embargo, no todo el siglo fue así. Vale la pena mencionar tres momentos críticos.

A principios de la década de 1920, tras el golpe de Estado en contra de Manuel Estrada Cabrera, se desató una crisis inflacionaria producto de la falta de disciplina fiscal de la administración del Partido Unionista. Esta crisis desembocó en la creación del Banco Central de Guatemala y la creación del Quetzal unidad monetaria nacional. Este marco institucional rigió, casi intacto, desde mediados de los años veinte hasta mediados de los años ochenta. Cabe señalar que a pesar de la gravedad de la crisis durante el período de la Gran Depresión, el país siguió una rígida ortodoxia fiscal que le permitió superar dicho período sin modificar la paridad existente.

El segundo período de inestabilidad se dio durante la primera mitad de la década de los ochenta, cuando la crisis política y el conflicto armado interno se conjugaron con la pérdida de disciplina fiscal, alcanzándose un déficit fiscal superior al 7% del PIB en 1982. Esta crisis fue uno de los ingredientes que terminó generando el cambio del régimen autoritario y el establecimiento de la democracia mediante la Constitución Política de 1985. Sin embargo, la democracia no resultó ser inmune a los problemas de la inestabilidad macroeconómica. El primer gobierno de la era democrática fue el protagonista del tercer episodio de inestabilidad macro derivada del manejo inadecuado de la política monetaria, cambiaria y fiscal. Un importante aumento del gasto público financiado con emisión monetaria, sumado a un importante atraso cambiario, desembocó en una tasa de inflación cercana al 60% en 1990. La tasa de inflación más alta en la conservadora historia de Guatemala.

Estas últimas dos crisis marcaron la necesidad de introducir reformas que limitaran el manejo discrecional de la política monetaria, así como reformas que expandieran el ámbito de la economía de mercado al sector financiero. Estas reformas pueden agruparse en tres grandes grupos: la liberación de la tasa de interés y el tipo de cambio en el año 1989; la reforma constitucional de 1993, para prohibirle al Banco de Guatemala otorgarle préstamos al Gobierno Central, y por último; la entrada en vigencia de la Ley de Libre Negociación de Divisas en el año 2000. En este ensayo se abordan las dos últimas reformas.

### **Reforma 1: Crédito CERO al Gobierno Central**

¿Por qué se eliminó la facultad del Banco Central para otorgar préstamos al Gobierno de Guatemala?

Porque al igual que en otros muchos países, la experiencia guatemalteca mostró lo dañino que puede resultar para una economía subordinar la política monetaria a la política fiscal. El monopolio de la emisión de dinero de alta potencia por parte del Banco Central es una tentación muy grande para políticos oportunistas deseosos de expandir el gasto público. Cambios abruptos en variables como la inflación, el tipo de cambio y/o las tasas de interés suelen tener efectos muy negativos sobre los ingresos reales y el ahorro de las familias. Algo que ha quedado más que demostrado en la experiencia latinoamericana.

Prohibirle al Banco de Guatemala (banco central) financiar directa o indirectamente al Gobierno buscaba limitar la posibilidad de explotar el impuesto inflacionario como fuente de financiamiento del gasto público. La razón para dicha prohibición radica en que el impuesto inflacionario, además de todos los efectos negativos por todos conocidos, violenta, además, los tradicionales mecanismos de pesos y contrapesos que rodean la aprobación de la deuda pública o de nuevos impuestos. Por ello, al tener la ventaja de no necesitar de la aprobación de un Parlamento o un Congreso, este impuesto reporta “grandes” ventajas respecto de las impopulares reformas tributarias que buscan elevar la recaudación de otro tipo de impuestos. Con la ventaja adicional que, en términos prácticos, los gobierno casi nunca pagan los préstamos que reciben del banco central.<sup>136</sup>

<sup>136</sup> La reforma a la Ley Orgánica del Banco Central, realizada en el año 2000, cambió esta situación para Guatemala, obligando al Gobierno a pagar el costo de la política monetaria. Esto ha implicado que cada Presupuesto del Gobierno Central debe

Un férreo compromiso con el tipo de cambio fijo previno por más de seis década el abuso del financiamiento monetario del déficit fiscal. Sin embargo, en 1989, con las reservas internacionales agotadas, un tipo de cambio fijo sobrevaluado y un Gobierno que deseaba reelegirse a toda costa, se incrementa el gasto público y se recurre al financiamiento del Banco Central para financiar un déficit fiscal de 2.9% del PIB. Aunque un déficit de esta magnitud podría parecer irrisorio en una comparación internacional, el aumento en la emisión monetaria implicó una tasa de inflación cercana al 61%, la cual puede considerarse como modesta para la realidad de la región latinoamericana, pero que fue 4.7 veces mayor a la inflación promedio que se había experimentado en los 10 años anteriores, y 5.5 veces a la inflación promedio de los 20 años previos.

Tabla 1. Altos niveles inflacionarios (en %) en América Latina

	<i>Año</i>	<i>Máximo</i>	<i>Promedio 1980-1989</i>
<i>Argentina</i>	1989	3,080	617
<i>México</i>	1987	132	74
<i>Nicaragua</i>	1988	10,205	1,878
<i>Brasil</i>	1990	2,948	355
<i>Perú</i>	1990	7,482	528
<i>Guatemala</i>	1990	60	13
<i>Costa Rica</i>	1982	90	28

Fuente: elaboración propia en base a información del World Bank Development Indicators

Este episodio marcó un quiebre decisivo en la marcada estabilidad que caracterizó al país desde mediados de los años veinte. Tal fue el rechazo de la población, de la clase política y de la tecnocracia, que pronto surgieron voces de descontento. Muchas de estas voces se originan en el discurso libertario, que para ese entonces tenía ya más quince años de venir advirtiendo los peligros del desequilibrio fiscal y de la inflación.<sup>137</sup> El descontento generalizado con el financiamiento monetario del déficit fiscal, sumado a las voces de prudencia monetaria y fiscal abanderadas por los movimientos libertarios guatemalte-

---

de realizar un aporte de capital equivalente a las pérdidas incurridas por el Banco de Guatemala durante el año anterior.

<sup>137</sup> Un ejemplo de ello es el epígrafe en el cual recogemos a Manuel Ayau, promotor del pensamiento libertario en Guatemala.

cos, sembraron la semilla de lo que vinieron a ser las reformas constitucionales que prohibieron al Banco Central otorgar financiamiento directo o indirecto al Gobierno central.

Finalmente, lo anterior se cristalizará en una reforma a la Constitución Política de la República, en la cual se establece que la Junta Monetaria, cuerpo colegiado que toma las decisiones acerca de la conducción de la política monetaria, tuviera prohibido financiar al Gobierno de Guatemala:

“Con la finalidad de garantizar la estabilidad monetaria, cambiaria y crediticia del país, la Junta Monetaria no podrá autorizar que el Banco de Guatemala otorgue financiamiento directo o indirecto, garantía o aval al Estado, a sus entidades descentralizadas o autónomas ni a las entidades privadas no bancarias. Con ese mismo fin, el Banco de Guatemala no podrá adquirir los valores que emitan o negocien en el mercado primario dichas entidades. Se exceptúa de estas prohibiciones el financiamiento que pueda concederse en casos de catástrofes o desastres públicos, siempre y cuando el mismo sea aprobado por las dos terceras partes del número total de diputados que integran el Congreso, a solicitud del Presidente de la República”.<sup>138</sup>

Esta reforma tuvo múltiples efectos económicos. Como veremos a continuación, no sólo implicó cerrar la llave del financiamiento monetario, sino también una mejora rebaja importante en la tasa de inflación y en las tasas de interés.

### Menor inflación

Para comprender el impacto de esta reforma debemos entender la evolución de la inflación en los cuarenta años comprendidos entre 1961 y el 2007. La serie histórica de la inflación para Guatemala se puede dividir en tres períodos: antes de 1971, de 1971 a 1993 y de 1994 al presente.

Como puede apreciarse en la *Gráfica 1* previo al año 1971, las tasas de inflación llegaron a ser menores al 1%. En ese momento, se contaba con una política monetaria anclada en el comportamiento comercial del país en función del tipo de cambio fijo. Es decir, los cambios en la emisión monetaria respondían al exceso de demanda o de oferta de divisas derivadas del comportamiento del comercio internacional. Además, la política cambiaria tenía una restricción adicional,

---

<sup>138</sup> Constitución Política de la República de Guatemala. Artículo 133.

dado que Guatemala se enmarcaba dentro del sistema internacional del Patrón Oro-Divisa<sup>139</sup>.

Dado este marco institucional, la estabilidad macroeconómica a nivel internacional y el desempeño estable del comercio guatemalteco, las posibilidades para un rápido crecimiento de la emisión monetaria por razones exógenas eran mínimos. Salvo, claro está, que se hubiese estado dispuesto a abandonar la paridad existente, algo que, dada la aversión del guatemalteco a las devaluaciones, parecía impensable.

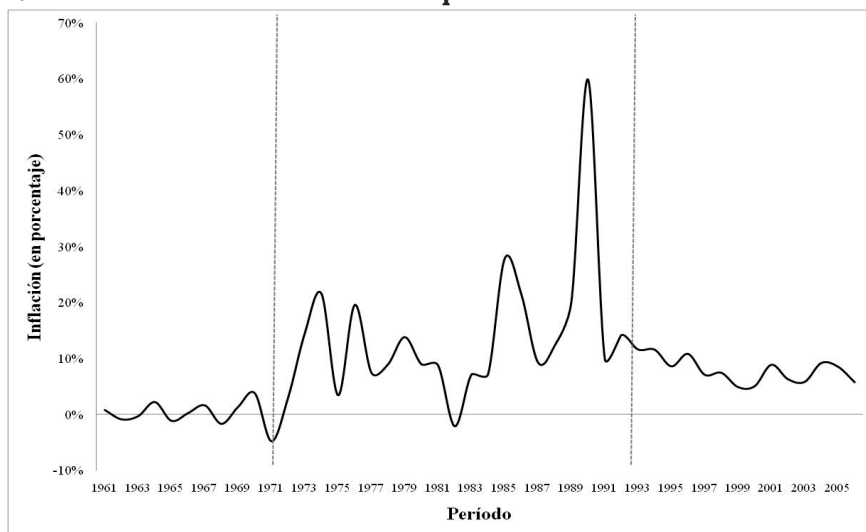
El segundo período toma lugar después de la caída sistema Patrón Oro-Divisa establecido en Bretton Woods<sup>140</sup>. Aunque Guatemala inicia el período manteniendo la paridad 1:1 entre el Quetzal y el Dólar estadounidense, el ambiente nacional e internacional no permitieron su permanencia. Durante la década de 1980 Guatemala atravesó cambios políticos y económicos fundamentales: a) el empeoramiento de las condiciones económicas internacionales y de los términos de intercambio, lo cual no sólo afectó el crecimiento de la economía sino que también redujo la recaudación fiscal; b) se transitó del auge del modelo económico de industrialización mediante la sustitución de importaciones a su caída y a su posterior reemplazo por la apertura a los mercados internacionales y la promoción de exportaciones; c) el conflicto armado interno acrecentó su violencia, lo cual implicó una presión fiscal adicional para financiar el gasto militar; y d) el régimen político cambió, pasando de las dictaduras militares a la democracia.

---

139 En 1944 se firmaron los acuerdos de Bretton Woods donde se estableció un marco para las relaciones comerciales y financieras de los países. Asimismo, se definió el dólar estadounidense como moneda de uso internacional y se crearon instituciones para fiscalizar su funcionamiento, tales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Se acordó que los países podían canjear sus reservas en oro por dólares a una tasa fija de US\$35 por onzas. Para el cumplimiento de este acuerdo, Estados Unidos fue asignado el responsable de mantener este sistema en funcionamiento.

140 A partir de 1971 Bretton Woods mostró su estado de vulnerabilidad. Estados Unidos siguió una política de expansión monetaria, principalmente para financiar el déficit público y el gasto bélico, entre otras razones. Esta situación contrajo el poder adquisitivo del dólar frente al oro, dificultando la convertibilidad de dólares a oro a la tasa de cambio fijada. De esta manera, en 1971 Richard Nixon, Presidente de Estados Unidos, suspendió la convertibilidad unilateral de dólares a oro y devaluó el dólar. Consecuentemente el sistema de Bretton Woods y la política comercial del resto del mundo se trasladó hacia distintos esquemas cambiarios y políticas comerciales.



**Gráfica 1. Inflación observada en el período de 1961–2006**

Fuente: elaboración propia en base a información del Banco de Guatemala

Respecto a los primeros tres cambios mencionados, la situación de bonanza de los años sesenta dio paso a los shocks petroleros y al debilitamiento del modelo exportador basado en el café lo cual, unido a un creciente gasto público desde principios de los ochenta, terminó provocando una creciente presión en la cuenta corriente y el gradual debilitamiento de la posición de reservas internacionales del Banco Central. Gradualmente, las presiones sobre la balanza de pagos se fueron acumulando y el tipo de cambio mostraba un mayor grado de desalineamiento respecto de sus fundamentos de largo plazo, llevando así al surgimiento del mercado negro de divisas, el racionamiento de las divisas oficiales y la adopción de un régimen cambiario múltiple.

A fines de 1989, después de varios intentos de retomar un tipo de cambio fijo, todos infructuosos debido a la no alineación de los fundamentos macroeconómicos con los esquemas adoptados, el gobierno de turno se ve obligado a dejar flotar el tipo de cambio. El abandono de la paridad, sumado a los desequilibrios antes descritos, sirvió de marco para la emisión monetaria sin control. Todo esto provocó que la tasa de inflación promedio en la mitad de los años ochenta se situara por encima del 25%, superando el 60% interanual en 1990 (*ver Gráfica 1*).

Aunque el gobierno hizo algunos esfuerzos para frenar el ritmo inflacionario, el daño estaba hecho: los agentes económicos miraban con recelo la capacidad del sistema democrático para mantener la estabilidad macroeconómica y, por ende, sus expectativas de inflación no eran favorables para la estabilización monetaria. La razón era sencilla: una vez abandonada la disciplina del tipo de cambio fijo no había mecanismo institucional para garantizar la otrora disciplina que caracterizaba al Banco Central. Sobre todo, restricciones institucionales que limitaran la injerencia del poder político sobre el funcionamiento del Banco Central.

La Junta Monetaria, órgano rector de la política monetaria en el país, no se caracteriza por ser un ente independiente y técnico. Al contrario, dicho cuerpo colegiado es controlado por grupos de poder que obtienen beneficios directos del control de la política monetaria. Entre ellos, y con mayoría de votos dentro de la Junta, el Gobierno central a través de sus ministros.<sup>141</sup> Dado este arreglo institucional no había razón alguna para descartar la posibilidad que el gobierno volviera a vulnerar la autonomía del Banco Central, en busca de un financiamiento monetario del gasto. Es así como en 1993, se realiza la reforma constitucional que restringe dicha fuente de financiamiento público. A partir de ese momento la tendencia inflacionaria muestra una tendencia decreciente y una mayor estabilidad. De hecho, más de una década después de este cambio institucional, no se han observado inflaciones superiores a los dos dígitos. Otra forma de apreciar el éxito de la política es analizando la volatilidad de la inflación, la cual afecta la capacidad de los empresarios de realizar el cálculo económico. En la **Tabla 2** se muestra la variabilidad de la inflación en períodos quinquenales de 1960 a 2006. Durante el período previo a 1970 la fluctuación de la inflación permaneció relativamente baja. A partir de este período se intensifica la volatilidad de los precios, llegado a su máximo en la década de 1980. Para identificar el efecto de la reforma basta comparar el hecho que la varianza del quinquenio de 1986 a 1990 fue más de 150 veces mayor a la observada en el quin-

---

141 Los miembros de la Junta Monetaria, determinados por el artículo 132 de la Constitución Política de la República son designados de la siguiente forma: a) cuatro son designados por el Presidente de la República: i) el Presidente de la Junta Monetaria; ii) el Ministro de Finanzas Públicas, iii) el Ministro de Economía; y iv) el Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación; b) dos miembros son electos por instancias del sector privado organizado: i) las asociaciones empresariales de comercio, industria; y ii) los presidentes de los consejos de administración o juntas directivas de los bancos privados nacionales; y c) finalmente, otros dos miembros son electos por el Congreso de la República y el Consejo Superior de la Universidad pública.

quenio 2001-2006.<sup>142</sup> Es evidente que la volatilidad de los precios se ha visto reducida después de materializarse las reformas analizadas. Esto contribuye a generar mejor predictibilidad y mejores condiciones para la actividad empresarial.

**Tabla 2. Variabilidad de la inflación**

Período	Razón de varianzas
1966 – 1970	1.53
1971 – 1975	41.44
1976 – 1980	9.47
1981 – 1985	46.04
1986 – 1990	157.88
1991 – 1995	1.67
1996 – 2000	2.20
2001 – 2006	1.00

Fuente: análisis propio en base a la información del BANGUAT. Cada cálculo muestra la varianza del quinquenio en cuestión como proporción de la varianza observada en el último período analizado (2001–2006).

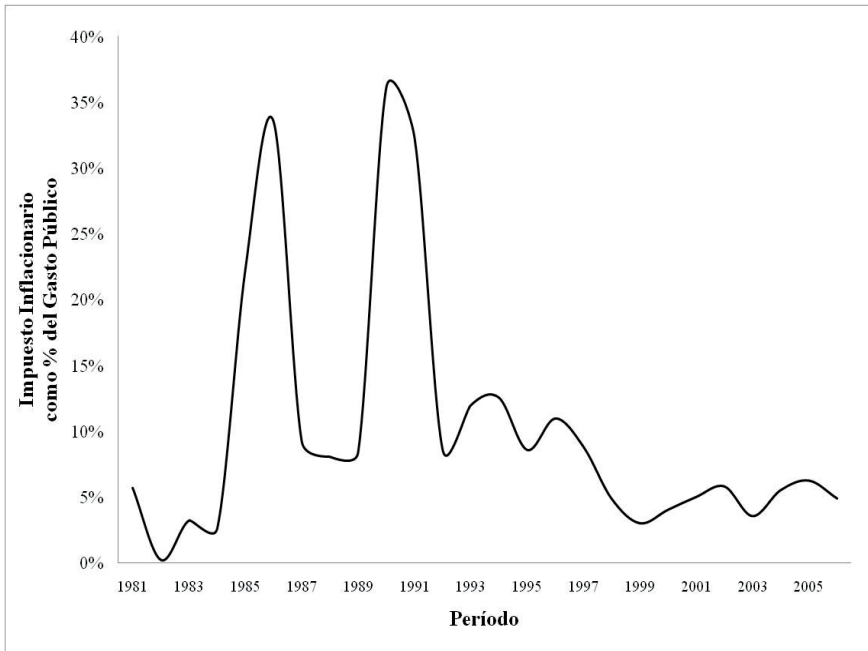
### Impuesto Inflacionario y Señoreaje

La limitación que prohíbe al Banco Central otorgar crédito al gobierno ha obligado a este último a transparentar la dimensión de su gasto a través de la necesidad de recurrir al Congreso para la aprobación de nueva deuda pública o para la creación de nuevos tributos. Acciones que permiten a la ciudadanía tener una imagen mucho más clara del verdadero costo que representa financiar el gasto público.

Como se mencionó anteriormente, la emisión monetaria tiene efectos parecidos al de un impuesto: incrementa los recursos del Gobierno y reduce los de la población. El primer efecto, lo captura el concepto de señoreaje; el segundo, lo captura el “impuesto inflacionario”. El impuesto inflacionario por definición es la caída en el poder adquisitivo del dinero por la reducción del poder adquisitivo que trae consigo la emisión monetaria.

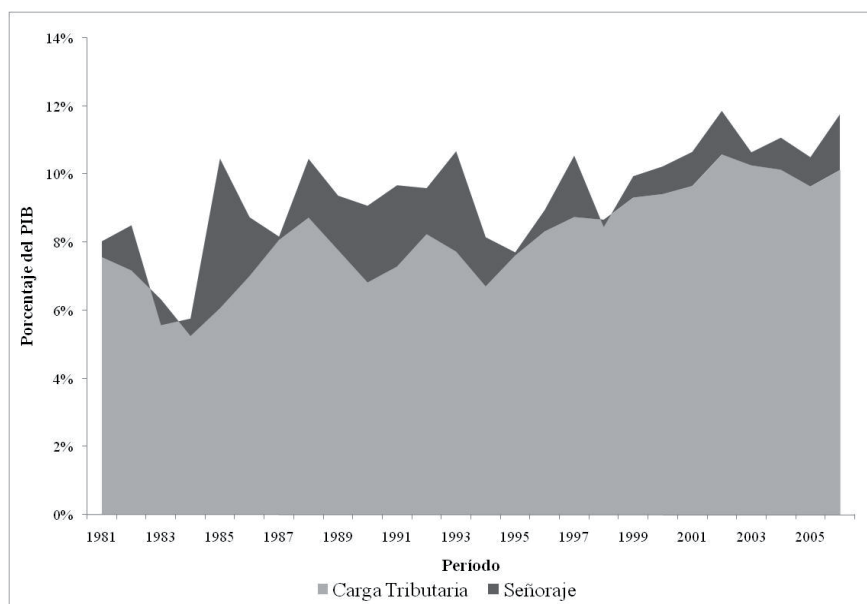
### **Gráfica 2: Impuesto Inflacionario**

<sup>142</sup> No pueden ignorarse otras reformas introducidas, como la intención del Banco de Guatemala de orientar su política mediante el establecimiento de metas explícitas de inflación a mediano plazo, *inflation targeting*.



Fuente: elaboración propia en base a información del Banco de Guatemala

En el caso del impuesto inflacionario para Guatemala es evidente que la reforma ha reducido el poder discrecional del gobierno para extraer recursos a la población vía la política monetaria. Asimismo, la volatilidad del impuesto inflacionario ha caído de forma sustancial. Los picos observados antes de 1993 alcanzaron niveles alrededor del 3.7% de la base monetaria, lo que equivale a cerca del 30% al 40% del gasto público durante la década (ver **Gráfica 2**). Después de la reforma la magnitud del impuesto inflacionario observado decreció de forma significativa, alcanzando niveles cercanos al 5% del gasto público. Por otra parte, la volatilidad del impuesto inflacionario antes de la reforma fue más de dos veces la que se observó después de la misma.

**Gráfica 3. Fuentes de financiamiento público: carga tributaria y señoreaje**

Fuente: elaboración propia en base a información del Banco de Guatemala

Antes de 1993, el gobierno central podía financiar su gasto por medio de la emisión monetaria. Esto ponía en disposición una serie de recursos adicionales al gobierno que no tenían contrapartida alguna. En la **Gráfica 3** se observa que en el período de 1980 el señoreaje llegó a superar el 4% del PIB. El señoreaje promedio que se observó desde la mitad de la década de 1980 hasta el año de la reforma fue del 2.1% del PIB, mientras que el observado después de la reforma fue del 0.87%. Esto significó reducir la dependencia del señoreaje, pues en la década de 1980 representó un 22.9% de los ingresos tributarios, mientras que posteriormente sólo significó un 8.7%.

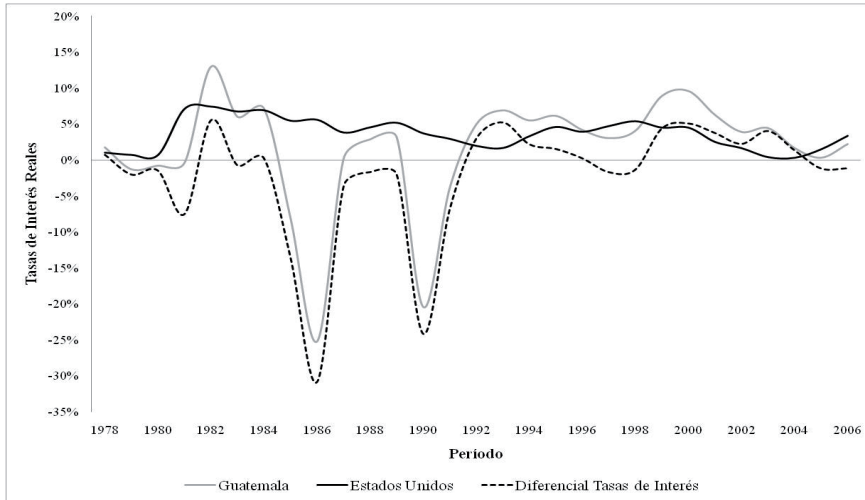
Por último, es importante destacar que el señoreaje observado antes de la reforma estaba a disponibilidad para la generación de gasto público, mientras que el observado después de la reforma no puede ser internalizado por el Gobierno central, pues se vincula con el costo de la política monetaria. Esto alinea el incentivo para generar transparencia y mejor disciplina en la relación que el Banco de Guatemala tiene para con el Gobierno Central.

### Más claridad en la política tributaria

La restricción que impide al Banco Central financiar al Gobierno ha resultado en una política tributaria más transparente, al poderse identificar y delimitar mejor las fuentes de financiamiento del gasto del gobierno. Sobre todo porque una vez cerrada la posibilidad de monetizar el déficit, las otras alternativas (nuevos impuestos y/o endeudamiento) necesitan de la aprobación del Congreso para poder ser utilizados. La imposibilidad de financiar el déficit fiscal por medio de la monetización ha tenido también un impacto sobre el tamaño promedio del déficit fiscal. Por ejemplo, durante la primera mitad de la década de los ochenta el déficit fiscal alcanzó un promedio de 4.3% del PIB. Sin embargo, desde el momento en que se limitó la posibilidad del financiamiento monetario del déficit, esta variable ha registrado un promedio cercano al 1.5 del PIB.

### Mejores tasas de interés

Las tasas de interés en Guatemala experimentaron dos cambios positivos producto de la reforma de 1993. Primero, la reducción y estabilización de la tasa de inflación que ese experimentó posterior a la reforma redundó en una mayor estabilidad y predictibilidad en los retornos de inversionistas y ahorrantes. Esto se tradujo en un proceso de estabilización de la tasa de interés real, tal y como se observa en la **Gráfica 4**. Esto ha permitido que los inversionistas realicen una mejor evaluación de su inversión y no deban preocuparse por la volatilidad de la inflación y de las tasas de interés nominales en el mercado Guatemalteco.

**Gráfica 1. Inflación observada en el período de 1961–2006**

Fuente: International Monetary Fund, 2007.

Nota: para el cálculo de tasas de interés se tomó el promedio de la tasa pagada al ahorrante (*saving interest rate*) y la tasa cobrada al prestamista (*lending interest rate*) menos la inflación observada.

Segundo, el control sobre la inflación ha reducido la duración y la magnitud de los episodios caracterizados por rendimientos reales negativos para las inversiones financieras en Guatemala. Esto implica una mayor confianza para los ahorrantes debido a que se limita aún más la posibilidad que los ahorros sean expropiados producto de la política monetaria.

## Reforma 2: Libre Negociación de Divisas

En la dirección de reducir el poder discrecional del Gobierno central sobre el manejo de la oferta de dinero, otra modificación de suma importancia fue la eliminación del curso legal del Quetzal (moneda doméstica de Guatemala). Si bien la modificación constitucional de 1993 limitó los poderes del Banco Central, aun contaba con el suficiente para que la discrecionalidad en sus decisiones tuviera efectos negativos en la economía nacional. La eliminación del curso legal de la moneda doméstica es una reforma dirigida a reducir esta

dicha discrecionalidad. Por ello, en el año 2000, el Congreso de la República aprobó la Ley de Libre Negociación de Divisas que en su artículo 1 establecía:

“Es libre la disposición, tenencia, contratación, remesa, transferencia, compra, venta, cobro y pago de y con divisas y serán por cuenta de cada persona individual o jurídica, nacional o extranjera las utilidades, las pérdidas y los riesgos que se deriven de las operaciones que de esa naturaleza realice”.<sup>143</sup>

Con este espíritu, la Ley de Libre Negociación de Divisas libera la restricción para que las partes puedan establecer, de común acuerdo, la moneda en la cual se realizará el pago convenido. Esto, a diferencia de lo realizado por otros países como El Salvador o Ecuador, no es una dolarización pues la autoridad no busca sacar al “Quetzal” de circulación. El objetivo de la Ley es permitir la circulación de varias monedas al mismo tiempo dentro del territorio guatemalteco, incluyendo el mismo Quetzal.

Una consecuencia de la liberación del mercado monetario guatemalteco es que genera una mayor disciplina competitiva para el accionar del Banco Central debido a que a partir de ese momento se libera a los guatemaltecos de la obligación de usar la moneda oficial en sus transacciones. Al tener esta libertad, el consumidor puede elegir la moneda que mejor se adapte a sus necesidades. Esto obliga a que el Banco Central adopte una política monetaria que permita al Quetzal competir con otras monedas, siendo la estabilidad del poder adquisitivo el margen en donde primero se materializa tal competencia.

La libertad de los ciudadanos de realizar transacciones en cualquier moneda limita seriamente la capacidad del Banco Central para el manejo oportunista de la política monetaria. En cualquier momento, ante señales de inestabilidad en el poder adquisitivo del Quetzal o la simple expectativa, los agentes económicos pueden sustituir la moneda nacional por cualquier otra moneda más estable. Si finalmente se adoptase el Dólar se tendría entonces una *dolarización de facto*, destruyéndose así la importancia de la política monetaria guatemalteca. Por lo tanto, la libre negociación de divisas se convierte implícitamente en un mecanismo institucional que obliga al Banco Central a observar una política monetaria disciplinada y creíble.<sup>144</sup>

Desde una perspectiva más amplia, la Ley de Libre Negociación de Divisas implica más que una restricción al accionar del Banco de

<sup>143</sup> Ley de Libre Negociación de Divisas. Artículo 1.

<sup>144</sup> Es importante notar que dicha reforma no reduce a cero el poder monopólico del banco central. Las externalidades de red en el uso de la moneda nacional establecen un umbral de costos que podría explotar el banco central a través de la inflación.



Guatemala. Esta ley ha venido a formalizar lo que los guatemaltecos ya hacían de manera informal, dio certeza jurídica a todos los actos en donde se utilizaba el dólar como reserva de valor o medio de intercambio y permitió que un mayor número de guatemaltecos pudieran gozar de la posibilidad de utilizar otras monedas en sus transacciones. Posibilidad que antes no existía debido a los costos de transacción e incertidumbre relacionados con actividades prohibidas por ley. La Tabla 2 muestra los distintos escenarios que se manejaron ante la adopción de la medida en cuestión.

**Tabla 2. Escenarios esperados antes de la Ley de Libre Negociación de Divisas**

Escenario	Causas	Efectos
<b>“No pasa nada”</b>	<p>El público ya ha hecho una diversificación entre activos en dólares y en quetzales con las opciones existentes (banca <i>off-shore</i>, depósitos en dólares fuera del país).</p> <p>El público prefiere mantener sus dólares en instituciones extranjeras (cuestiones de seguridad).</p>	No habría efectos sobre las tasas de interés ni el tipo de cambio.
<b>“Ingreso de capital extranjero”</b>	<p>Retorno de recursos depositados en el extranjero o en banca <i>off-shore</i>.</p> <p>Preferencia por tener depósitos en dólares en la banca local (protección sobre los depósitos).</p> <p>Mayor confianza en la economía local.</p> <p>Tasas de interés locales en dólares atractivas para los depositantes.</p>	<p>Tendencia a la baja en las tasas de interés locales en dólares y en las tasas de interés en quetzales, al haber más recursos prestables en la economía.</p> <p>Apreciación del quetzal (baja en el tipo de cambio).</p>

<p><b>Sustitución “benigna” de depósitos en quetzales a depósitos en dólares</b></p>	<p>Todavía hay lugar para hacer una diversificación entre activos en dólares y quetzales.</p> <p>Personas que deseaban diversificarse anteriormente, no tenían acceso fácil a la banca <i>off-shore</i> o a depósitos en dólares en el extranjero.</p> <p>Tasas de interés locales en dólares atractivas para los depositantes.</p>	<p>Probablemente no haya mayores efectos sobre tasas de interés locales en quetzales y dólares o tipo de cambio.</p>
<p><b>Sustitución “peligrosa” de quetzales o depósitos en quetzales hacia cuentas en dólares</b></p>	<p>Inestabilidad macroeconómica.</p> <p>Expectativas de inflación local y depreciación del quetzal.</p>	<p>Alza en tasas de interés locales en quetzales y en dólares por mayor percepción de riesgo país.</p> <p>Depreciación del quetzal (alza en el tipo de cambio).</p>

Fuente: CIEN (2001).

Para conocer el efecto generado por la reforma se realizará una revisión de lo que ha sucedido con el tipo de cambio, los agregados monetarios y las tasas de interés.

#### Mayor certeza jurídica

A diferencia de muchos de los pronósticos de la entrada en vigencia de la Ley de Libre Negociación de Divisas, quizás el efecto más importante ha sido el incremento en la certeza jurídica del país. Al contrario de los peores temores, en Guatemala se dio una combinación de los primeros tres escenarios mostrados en la **Tabla 2**, aunque en términos netos debe señalarse que el escenario de “sustitución benigna” fue el que terminó ocurriendo.

Un grupo que se ha beneficiado particularmente por la reforma han sido los inmigrantes que envían remesas al país. Más de un millón de guatemaltecos se encuentran en Estados Unidos, los cuales envían hoy más de US\$4 mil millones de dólares, equivalentes a más del 13% del PIB. Para ellos, la normativa ha implicado la posibilidad de realizar transacciones en dólares de manera segura. En lugar de tener que recurrir a mecanismos informales y a esquemas ilegales, como hubiese sido en ausencia de la reforma, ahora la mayor parte de las remesas se canaliza a través del sistema financiero, reduciendo

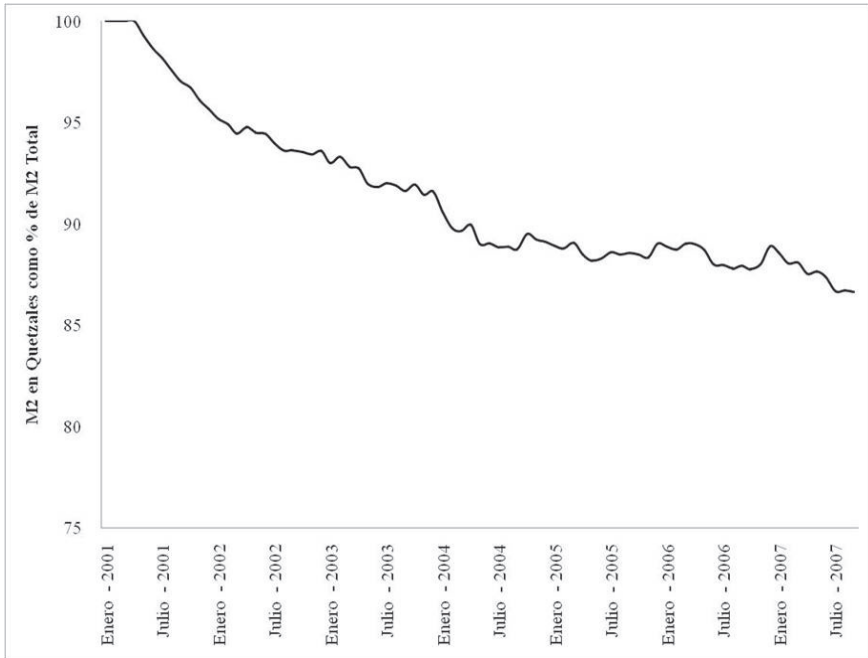
costos de transacción y dando mayores comodidades a quienes utilizan este servicio.

#### Mayor confianza en el sistema

La eliminación del monopolio del Quetzal en el mercado monetario guatemalteco ha permitido que los guatemaltecos diversifiquen sus activos financieros, la cual responde a una decisión donde se pondera la liquidez del instrumento, el retorno del activo y la seguridad del mismo.

Los depósitos en dólares se han convertido gradualmente en un instrumento más en el portafolio de inversiones de los guatemaltecos. El crecimiento de este rubro es un resultado directo de la vigencia de esta ley. La **Gráfica 5** muestra que los medios de pago en moneda extranjera han ido absorbiendo un segmento importante de los medios de pago totales, ascendiendo a casi un 15% de los mismos. Esto evidencia la “sustitución benigna de depósitos” que se menciona en la **Tabla 2**. La sustitución no ha sido abrupta y muestra una tendencia decreciente, lo cual podría indicar que los guatemaltecos han tendido a asignar una elevada confianza al comportamiento de las autoridades monetarias.

**Gráfica 5. Participación de  $M_2$  en moneda nacional como proporción de  $M_2$  total**



Fuente: elaboración propia en base a información del Banco de Guatemala

## Conclusiones

En el presente ensayo analizamos dos reformas macroeconómicas importantes para ampliar la libertad de los ciudadanos guatemaltecos: a) prohibir que el Banco Central financie al Gobierno; y b) eliminar el monopolio de la moneda nacional. Al contrastar las reformas con la evidencia empírica es posible observar que sus resultados han sido positivos: mayor control sobre la inflación, una recuperación de la confianza de los ahorrantes y mayores restricciones para el financiamiento del gasto público, una restricción positiva para el uso de los recursos públicos. Además de los beneficios alcanzados, este tipo de reformas, pueden considerarse integrantes de una agenda liberal de políticas públicas, porque han implicado ampliar las libertades económicas de los guatemaltecos y, por lo mismo, limitar la

injerencia del Gobierno en la economía del país.

Uno de las principales preocupaciones de la política pública guatemalteca es incrementar el crecimiento económico del país, para disminuir la pobreza que actualmente supera el 50 de la población. Si bien las reformas anteriores no fueron suficientes para alcanzarlo promoviendo un crecimiento económico elevado, sí son condiciones necesarias para hacerlo factible. Por una parte, la volatilidad de la inflación ha disminuido a raíz de ambas reformas realizadas. Esta situación permite que los agentes económicos puedan tener mejores expectativas para su cálculo económico. Por otra parte, estas reformas impulsaron las condiciones para crear un marco general donde existen menos vulnerabilidades: a) macroeconómica, al promover una política monetaria más disciplinada; y b) microeconómica, al permitir más instrumentos para que los guatemaltecos puedan realizar sus ahorros.

Como señala Rodrik (2003), los principios económicos son las variables importantes a considerar en el momento de realizar reformas económicas, y no las instituciones específicas que dieron forma para su implementación. Por lo mismo, es posible identificar que para lograr este tipo de resultados en otras latitudes, no ha sido necesario acudir al tipo de reformas aquí descritas. Por ejemplo, buscar la autonomía de la autoridad monetaria libera al Banco Central de la presión gubernamental de emplear el “impuesto inflacionario”, obligando al Gobierno a buscar el incremento de su presupuesto mediante mecanismos más transparentes como la recaudación tributaria o el endeudamiento público. Adicionalmente, existen institucionales formales e informales que ejercen control sobre las autoridades monetarias: el establecimiento de metas inflacionarios y la penalización de no cumplirlas, como en Nueva Zelanda; la fiscalización parlamentaria; la cobertura de los medios de comunicación; lo honorable de ocupar el cargo de autoridad monetaria; y, el rechazo social de un mal desempeño, entre otras.

Por último, debe señalarse una tercera institución, de carácter informal, vital para el éxito de las reformas anteriores: la creencia que la estabilidad macroeconómica es una condición necesaria para el crecimiento económico y, por ende, para mejorar la calidad de vida de los guatemaltecos. Ya no sólo es un discurso académico, sino forma parte fundamental de los discursos políticos de los gobiernos de turno y de los candidatos políticos. Dicha creencia ha permitido generar una “comunidad política” que ha promovido políticas monetarias y fiscales disciplinadas.

## **Fuentes bibliográficas**

Aizenman, J. (2007). Large Hoarding of International Reserves and the Emerging Global Economic Architecture. *NBER*

Banco de la República, 2007, *Señoreaje, Impuesto Inflacionario y Utilidades Brutas del Banco de la República*, Colombia.

Banco de Guatemala, 2007, *Módulos de información Económica y Financiera*.

CIEN. Carta Económica No.194, *Crisis Financieras Autocumplidas*. Guatemala (f1999).

CIEN. Carta Económica No.244, *El Sector Financiero y la Intermediación de Fondos Prestables*. Guatemala (a2003).

CIEN. *Libre Negociación de Divisas en Guatemala*. Guatemala (2001).

F. L. Rivera-Batiz y L. A. Rivera-Batiz (1994). *International Finance and Open Economy Macroeconomics*. Prentice Hall, 2<sup>nd</sup> edition.

International Monetary Fund, 2007, *International Financial Statistics*.

Rodrik, D. 2003. *Growth strategies*. National Bureau of Economic Research. Working Paper 10050. <http://www.nber.org/papers/w10050>

World Bank, 2007, World Development Indicators.

# La transición liberal nicaragüense entre 1990 y 2007

*Ariel Montoya*

## De Violeta al retorno de Ortega

Nicaragua es un país pequeño y empobrecido, ubicado en el centro de la América Central y en el ombligo del Continente. De nada le han servido los apasionados liricismos envueltos en la perfumería folclórica de que ésta es una hermosa tierra de lagos, poetas y volcanes. No. La verdad es otra. Es una tierra de revoluciones fracasadas, de héroes impostores —en su mayoría—, afianzados hasta el tuétano en sus mascarillas personalistas y en la sobredimensión de sus rituales mesiánicos que, en el ejercicio de sus funciones militaristas, golpistas, gobiernistas o presidencialistas, los ha hecho situarse por encima de la historia, desechando todo lo pasado y anunciando eras ardientes bajo las riendas de sus administraciones. Sin embargo, entre 1990 y 2007, años en que inició y concluyó el difícil período de transición liberal, el país, pese a las sombras, dificultades y entuertos a los que se enfrentaron y asumieron las tres administraciones que lo componen, legan una de las más exitosas políticas liberales jamás vistas en toda la historia nacional, al final del azaroso Siglo XX y en los primeros 7 años del decenio del nuevo Siglo.

A pesar de que el gobierno de la señora Violeta Barrios Chamorro no fue producto de un resultado electoral típico de los ropajes y engranajes propios del liberalismo político partidario tradicional, —como lo hicieron sus sucesores Arnoldo Alemán y Enrique Bolaños—, no menos cierto es que bajo su administración volvieron a reestructurarse las bases de una economía de libre mercado, así como la apertura a las inversiones, la banca privada, la libertad de prensa y el principio de la institucionalidad democrática.

Las administraciones de Arnoldo Alemán y Enrique Bolaños, ambas provenientes del liberalismo pulverizado por el sandinismo en 1979 y resucitado en el Partido Liberal Constitucionalista (PLC) a principios de los noventa, mantuvieron una economía ascendente iniciada en la segunda mitad de esa década, aunque ambas fueron señaladas de corrupción, y otras de incapacidad administrativa, por parte tanto del sandinismo como a lo interno del liberalismo y por sectores

de la derecha, producto de las fuertes divergencias entre ambas figuras íconos de dichos períodos.

Estos hechos, y otros como las divergencias políticas entre los sectores democráticos, establecidas desde los propios albores de la contienda electoral del 90 en las fuerzas que llevaron a Violeta Chamorro al poder, mantuvieron una política de desgaste en la oposición al sandinismo que, concluyó restituyéndole poderes a éste, como ocurrió con las reformas a la Constitución Política hechas bajo la administración de Arnoldo Alemán, y, finalmente, dejándole el camino a Daniel Ortega hacia un nuevo período presidencial, al haber ganado éste las elecciones de noviembre de 2006, tras la división de las fuerzas liberales tanto del PLC como de la Alianza Liberal Nicaragüense (ALN).

Ahora, a un año de Ortega en el Poder, Nicaragua parece vivir, no el resultado de un simple y transitorio período gubernamental, sino la transfusión de un nuevo sistema político, en el cual el centralismo del Poder, la discrecionalidad presidencial y los giros bruscos en contra del orden institucional, parecieran ser más el resultado de la implantación de un nuevo modelo político administrativo, en el que además de las tendencias al autoritarismo y la prepotencia burocrática, surge nuevamente la sombra de proyectos foráneos, como el chavismo y sus oleajes expansivos en nombre de la Alianza Bolivariana de los Pueblos (ALBA), que parecen ser la tónica política a regir los destinos del país.

Lo sobresaliente pues en estos años de transición liberal, es que Nicaragua sí eligió una ruta, aunque muy pequeña probablemente, hacia la conformación de un estado moderno en esos años de mutación democrática, marcados, como muchas transiciones de la guerra a la paz, de la barbarie a la democracia, por diversas circunstancias representativas de escenarios abruptos, de actores políticos muchas veces eclipsados por la inexperiencia y los efluvios del Poder.

Esa es la magnitud del caso y la trascendencia histórica del proceso de cara al nuevo período sandinista, en el cual las señales dadas por el nuevo régimen instalado en enero del 2007, son de hacer colapsar lo hecho, y peor aún, interpretar un simple cambio de gobierno, por un nuevo sistema, como si aquí lo que se dio no fueron unas elecciones representativas de los ejes cívicos de la democracia occidental, sino una revolución, una revuelta, una insurrección o un bastillazo.

Sea como sea, lo cierto es que las debilidades del incipiente orden democrático institucional, no son más que el resultado fulminante del desgaste social y político heredado del caduco bipartidarismo



libero conservador, al que se le suman por las hendijas que terminan de resquebrajar el cascarón político heredado desde los primeros años de haberse Nicaragua independizado tanto del régimen Colonial Hispánico de mediados del Siglo XVI, como del fallido federalismo centroamericano que dio como resultado la proclamación soberana del Estado a partir del año 1838, los malestares retroactivos y perennes del personalismo, el cortoplacismo, el caudillismo, el prebendarismo y el oportunismo.

### **Nicaragua antes del Sandinismo**

Como siempre, la anteposición de los mitos del pasado sobre las realidades crudas pero ciertas del presente. De eso vivimos. Por eso los versos del poeta mesoamericano anterior a la Conquista no desfallecen: “Se canta lo que se pierde, he ahí nuestro canto”. Por eso nuestros políticos muchas veces ofrecen arengas retóricas plagadas de viejas resonancias de progreso y bienestar retórico. Es común decir hasta la saciedad que Nicaragua “fue” el granero de Centroamérica. Incluso la leyenda llega desde nuestro pasado prehispánico. Con frecuencia los candidatos presidenciales, pescadores de votos en exclusivas mareas electorales, suelen repetir hasta el cansancio que el país “volverá” a ser ese granero.

Otros, más modernos, rememoran con nostalgias monetarias que el córdoba, nuestra moneda nacional, “antes” era aceptada como el dólar en los puertos de Miami o El Callao. Sin embargo, y más allá de los henchidos encantos de nuestros mentores de la excelsitud patriótica, ni nuestros granos básicos ni nuestra devaluada moneda escaparon a la devastadora crisis económica, devaluativa y financiera en que quedó en país tras el paso de la revolución sandinista.

Tanto el período de los treinta años conservadores (1857–1893) como la revolución liberal encabezada por José Santos Zelaya (1893–1910), las autoridades conservadoras y liberales (1910–1936) hasta llegar al largo período de los Somoza (1937–1979), fueron espacios marcados por desafortunadas intentonas democráticas, de ideales desapercibidos por las incongruencias administrativas y las tentativas verbales de la consolidación del estado-nación, el cual, al día de hoy, sigue siendo un reclamo infinito de las clases intelectuales y una demanda histórica de los más necesitados.

Tanto los gobiernos liberales, como conservadores, generaron al-

gunas pistas en la ruta de ese ansiado proyecto de nación. Mientras unos enrumbaron al país hacia la modernidad mediante las exportaciones de nuestros patrimonios nacionales, como el café, la madera, recursos mineros, el algodón, etcétera, como en el caso de los conservadores, otros tendieron puentes hacia la educación y las ideas, tal es el caso de los liberales.

Pero fue durante el período del liberalismo somocista, (que si bien es cierto vigorizó las raíces económicas e implementó políticas públicas avanzadas para el resto de la región centroamericana, resultó ser una de las dictaduras más avasalladoras y dinásticas del Continente), cuando la economía nacional alcanzó sus mayores niveles de desarrollo.

Para el sociólogo salvadoreño, Knut Walter, en su libro “El régimen de Somoza García”, el inaugurador de la dinastía, “colocó los cimientos del Estado moderno en Nicaragua al impulsar una serie de cambios importantes dentro del sistema político”. Es más, hay quienes han llegado a comentar que el somocismo, implementó las primeras políticas socialistas en el país, mucho antes que el sandinismo apareciese en la escena pública administrativa.

Vale destacar que a partir de los años 50 y 60, se inicia un período de modernización de la economía nacional. Instituciones como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo otorgan los primeros préstamos mediante los cuales se generan las principales fuentes de financiamiento para el desarrollo de la ganadería y la agricultura. Por otra parte, y como consecuencia de la crisis norteamericana, la administración del Presidente estadounidense Richard Nixon recortara la ayuda internacional, el país recurrió a los empréstitos del sector privado internacional para la facilitación de crédito, hasta llegar a los años 80, cuando comienza la debacle financiera nunca antes vista.

Es en los 80 cuando la bancarrota aflora. La caída estrepitosa de los precios establecidos en los mercados internacionales de nuestras exportaciones, dejaron como consecuencia elevadas tasas de intereses y un malestar económico aún perverso para la economía nacional. Pero también fue la época de la guerra civil, de la escasez de productos cotidianos y de las macro devaluaciones de la moneda, llegando a una salvaje y descabellada hiperinflación que llegó a alcanzar la exorbitante cifra de un 36000%, arrastrando una deuda crónica en la balanza de pagos seguida de un aumento colosal de la deuda externa.

Era común, en esa época, que los pobres y los más pobres, (que eran casi todos los nicaragüenses a excepción de la cúpula política),

comentar que la Nicaragua hambrienta y miserable, era, paradójica y burlescamente, millonaria pues cada mañana o cada semana el Gobierno resellaba los billetes con más ceros en sus numeraciones, lo que fue superado por el gobierno de Violeta Chamorro, quien restauró la sanidad económica y frenó el culebrón incesante del festín devaluativo.

A la caída del somocismo (1979) la deuda externa ascendía a los mil millones de dólares. A la caída del sandinismo, esta sobrepasaba los doce mil millones (1990); al final del período de la señora Chamorro (1996) era de seis mil millones, al final del gobierno de Arnoldo Alemán (2001) ésta era de seis mil millones trescientos mil y al concluir el mandato de Enrique Bolaños (2007) esta es de tres millones cuatrocientos mil dólares, según cifras oficiales del Banco Central de Nicaragua.

Es decir, que durante la transición liberal, la deuda externa bajó aproximadamente más de nueve mil millones de dólares, cifras que si bien es cierto no han incidido en las mejoras de vida de miles de nicaragüenses, sí reducen la capacidad de endeudamiento del país y lo perfilan como una nación en vísperas de un mejor desarrollo, siempre y cuando el país no logre salirse del cauce económico por el cual ha venido conduciéndose desde 1990.

### **El inicio de la transición con Violeta Chamorro “(Violetamente dulce)”**

“Nicaragua es un país que para mejorar su economía, debería retroceder a los años 70”, esta frase dicha desde principios de los noventa, eventualmente en broma, cobra vigencia cada día más, dadas las severas inclinaciones hacia un nuevo retroceso económico, si el gobierno del Presidente Daniel Ortega descarrila la economía y rompe con el frágil sistema institucional, como algunos pronostican.

La era bajo la cual comenzó a regir los destinos del país la señora Chamorro, estaba marcada por una serie de profundos cambios en la geopolítica mundial y, específicamente, en la confrontación Este Oeste que repercutía a Nicaragua dado el efecto satelital de la Guerra Fría en la que el país se vio envuelto debido a su acercamiento con el bloque cubano-soviético.

Al romperse ese eje del totalitarismo tropical, se reestablecen las relaciones con Estados Unidos. Este país levanta de sopetón el

embargo económico, se reactiva la ingeniería fiscal multilateral y se abren opciones para reconstruir la devastada economía, con nuevos y portentosos créditos, condonaciones y renegociaciones. Sólo en el primer año de gobierno, se recibieron más de seiscientos millones en donaciones externas. Poco a poco se fueron reestableciendo nuevas fuentes de cooperación, e inicia la derruida economía a levantarse, la escasa industria, el agro, la banca, las universidades privadas, el comercio a establecerse y afianzarse con creatividad, esfuerzo y muchos sacrificios.

Empiezan los ajustes económicos a implementarse. El *ogro filantrópico* de Octavio Paz, el elefante estatal, empieza a ser reducido como producto de una serie de políticas acordadas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial para lograr los ajustes macroeconómicos requeridos, entre las cuales figuraban la liberalización y desregulación del comercio interno y externo, la desregulación del mercado laboral y la propia reducción del tamaño del estado y sus niveles de acción. Estas políticas liberales en su contextualización gramatical y conceptual, lograron sus objetivos esperados en cuanto a la reducción del estado, del déficit fiscal, el control inflacionario y el freno del incremento de la deuda externa.

Fue una época de enfrentamientos descarnados entre sandinistas y opositores, de asonadas atrincheradas en el resentimiento de la pérdida electoral del sandinismo y todas sus diatribas revolucionarias y, por el otro lado, de la reinserción de un sector social importante que retornó del exilio así como de la implantación del modelo cultural capitalista.

La señora Chamorro, con sus atuendos blancos y la rememoración constante de la madre con hijos dispersos en corrientes políticas contrarias, viuda del mártir de las libertades públicas, Pedro Joaquín Chamorro y ligada al abolengo conservador del país, logró sortear los altibajos de una administración asediada bajo la tutela de la confrontación, el chantaje y el desgarrar entre hermanos, creando, con sus errores y aciertos, un hermoso proyecto que aún hoy en día, deja en el memorial de los nicaragüenses los encantos y desencantos de una reconciliación convulsa pero necesaria.

Su gobierno sentó las bases del estado moderno navegando en medio de innumerables crisis de ingobernabilidad. Fue bajo su administración, que el Parlamento reformó la Constitución de 1987 y legisló sobre temas espinosos como el de la propiedad. Su yerno, Antonio Lacayo, un ingeniero industrial metido a político a finales de los 80, resultó ser su hombre de confianza y la persona que lideró en gran

medida el accionar de su régimen.

### **El resurgir del Liberalismo con Arnoldo Alemán “(Obras, no palabras)”**

Si bien es cierto que la fortaleza unitaria de las fuerzas democráticas tuvo su mejor expresión en 1990 cuando se estructuró —en medio del totalitarismo y el control represivo de las fuerzas de seguridad del sandinismo— la Unión Nacional Opositora (UNO), que llevó a Violeta Chamorro al Poder, no menos cierto es que mientras el liberalismo alrededor del Partido Liberal Constitucionalista (PLC) mantuvo la cohesión partidaria electoral en alianza con otras fuerzas, éste logró vencer al sandinismo. Lo que ocurrió con el triunfo de Arnoldo Alemán contra Daniel Ortega en 1996, así como con Enrique Bolaños en el 2001.

Arnoldo Alemán, quien ya como alcalde de Managua se había apropiado de un encendido discurso anti sandinista, (les dijo “topos asesinos” durante una concentración política), resultó ser un político hábil, de fácil interacción con la ciudadanía y dotado de un pragmatismo y una labia pasional y fogosa rememorativa de las viejas hazañas del liberalismo criollo. Pero también, desde sus días de alcalde fue cuestionado por diversos sectores quienes lo acusaron desde entonces y en toda su administración, de cometer abusos de poder, de enriquecerse él y su familia y allegados de forma indebida y, posteriormente, de haber pactado (y facilitado) el retorno al poder de Daniel Ortega.

En lo económico, Alemán dio continuidad a los avances logrados mediante los esfuerzos de ajuste estructurales y a las reformas económicas emprendidas por la administración anterior, a fin de reducir la deuda externa que él mismo popularizó mediáticamente llamándola “deuda eterna”.

Si Doña Violeta Chamorro emprendió el arduo camino de la pacificación y sentó las bases para un estado democrático y una economía de mercado en ciernes, Arnoldo Alemán redujo las metas esperadas en materia económica ante los organismos financieros multilaterales.

Fue así como se logró cumplir con los requerimientos internacionales en materia de ajustes y reformas estructurales, lo que le permitió al país ser parte del grupo de países altamente endeudados conocidos como HIPC. El país reunía los requisitos para ser acreedor

de estos beneficios internacionales, por su bajo ingreso per cápita, su alto nivel de endeudamiento y su situación de deuda insostenible. Ya en 1988 se logra un primer acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, alcanzando en 1999 técnicamente el punto de decisión con el cual en un período de tres años se le condonaría el 80% de su deuda externa contraída con el Club de París.

Estas exitosas negociaciones de Alemán y su gabinete económico, sumadas a su habitual hiperactividad laboral como mandatario, que lo hacían viajar de un punto a otro del país o viajar revisando documentos en los aviones mientras barajaba cartas políticas con sus adversarios o aliados, le crearon un aura y un liderazgo mezclado con partículas autoritaristas y vicios caudillistas, sin precedentes en la clase política democrática posterior a su administración.

De ahí que su lema, “obras, no palabras”, aún suene con cierta rimbombancia popular junto a los señalamientos de corrupción (y señalamientos de parte de sus adversarios), de desmanes cometidos en su presidencia. Su activismo político tras el fin inmediato de su administración, en el que sobresale su insistencia en dirigir el Parlamento luego de la “diputación regalada” y su condena a veinte años de prisión por supuestos delitos de lavado de dinero y desfalcos al erario nacional, no le han impedido mantener una agitada vida política, en la que siempre resaltan sus reproches a Enrique Bolaños acusándolo de “ingrato” por haberlo según Alemán, llevado a prisión, así como el manejo de un discurso anti sandinista en el que siempre con audacia verbal, intenta hacerle ver a la ciudadanía que él no ha pactado con Daniel Ortega.

### **Enrique Bolaños y el fin de la transición. El advenimiento de la nueva era**

Con el fin del período del gobierno de Enrique Bolaños, quien cierra los dos períodos presidenciales continuos del PLC, concluye no solo la transición liberal nicaragüense, sino que además, se abre en el arco iris de la trivial política nacional, la incertidumbre del futuro del país, entre una continuidad democrática con miras a una institucionalidad ambientada a la modernidad del mundo occidentalizado y globalizado o bien, hacia un depresivo e intolerable régimen arbitrario y centralizado, al mejor estilo de los sistemas totalitarios anidados en falsas izquierdas y en mal llamadas revoluciones o socialismos del

Siglo XXI.

El economista colombiano Julio Sergio Ramírez Arango, en su libro “La Democracia Eficaz”, expresa lo difícil que es gobernar en democracias en desarrollo. “¿A qué atribuiría el lector el éxito de Álvaro Uribe en Colombia y el fracaso del Gobierno de Enrique Bolaños en Nicaragua?”, se pregunta en su libro al evaluar los dos primeros años de ambos mandatarios y en el cual, sopesando cada gobierno, perfila desde esa temporada un éxito al suramericano y un fracaso al centroamericano. La historia evaluará con creces lo positivo y lo negativo de la administración de Enrique Bolaños, quien dijo al inaugurar su mandato que llegaría a ser el mejor Presidente de Nicaragua.

La administración de la *Nueva Era*, como la llamó el propio Bolaños contó con una serie de iniciativas que muchas veces, fueron señaladas como visos de “modernidad” según analistas como Arturo Cruz Sequeira, pero para otros, no pasó a ser más que un gobierno de tecnócratas que se dedicó a elaborar un Plan Nacional de Desarrollo (PND) y a otros proyectos que no lograron cuadrar en sus dimensiones ni en la idiosincrasia popular.

Los resultados económicos de la administración Bolaños indican una balanza positiva desde el punto de vista financiero, lo que es rebatido por analistas sandinistas quienes señalan que hubo retroceso e incremento de la pobreza social. No obstante, fue bajo su gobierno que las exportaciones alcanzaron su mayor cifra en mercancías generales desde 1978. Este ascenso económico se dio en parte como consecuencia de la implementación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, (CAFTA-DR). Nicaragua ha resultado ser, según estudios de la Embajada de los Estados Unidos en Managua y de instituciones académicas e investigativas, el país centroamericano que más se ha beneficiado con este Tratado, la cual resulta ser, una política liberal, probablemente la más exitosa, de la transición liberal nicaragüense.

Si bien es cierto que existen aún muchos obstáculos en el acceso a los grandes mercados estadounidenses debido a factores arancelarios y a los típicos contra balances de las economías de cada país, lo cierto es que en Nicaragua renació la cultura de la excelencia, de la competitividad y de la necesidad de crear y aumentar productos con mayores valores agregados, lo que resulta ser la única gran ruta para sacar al país de la pobreza y elevarlo a un destino de mejores oportunidades de vida para sus ciudadanos.

## Conclusión

Nicaragua sigue siendo el país empobrecido que registran a diario las envolventes estadísticas regionales. Pese a la diatriba ideologizante y descarnada de determinados sectores políticos, dados a atacar lo bueno de los tres gobiernos de la transición liberal, lo cierto es que estos han resultado ser, cada uno en sus dimensiones propias, los eslabones paradigmáticos del desarrollo del estado nicaragüense hacia una era de modernidad y superación de la pobreza.

Una cosa es la diatriba en la trinchera política para desmitificar y descalificar lo positivo, como suele ocurrir en la actualidad con la inserción del discurso populista y otra, muy diferente, el que sea cierto que durante estos 17 años de gobiernos liberales, ha aumentado la pobreza en Nicaragua.

El desmedido crecimiento poblacional, la secuelas de la economía de Post Guerra, los índices elevados en la migración forzada a países vecinos o a Estados Unidos y el desempleo, son situaciones difíciles de haberse superado en estos 17 años desde 1990 hasta el 2007, años arduos y esperanzadores a la vez, en los que Nicaragua ha logrado transformaciones poderosas gracias al reestablecimiento de la economía libre de mercado y la defensa de la democracia más allá de sus múltiples imperfecciones, lo que obliga a cada nicaragüense a redefinir nuevamente su presente y su futuro, entre una transición liberal que nos permitió sondear una vida abierta a los sueños y anhelos en la construcción del Estado-Nación o bien, una vida en la reencarnación de un pasado miserable y cegato el cual ya creíamos superado.

La Nicaragua, la América viable y la Iberoamérica posible solo lo será en la medida en que la aplicación de valores como la libertad, la sensibilidad, el desprendimiento y la solidaridad, puedan ser aplicados en beneficio de los más pobres, lo cual es posible, no mediante la aplicación de políticas públicas totalitarias, sino a través de la implementación de estrategias humanas que puedan ayudarnos a resolver nuestras carencias y problemas de hoy en día. Y esas estrategias solo se encuentran en el liberalismo, ese gran promotor de sociedades verdaderamente libres.

El prominente liberal David Boaz, actual Vicepresidente de CATO, en su reciente obra "Liberalismo, una aproximación", sostiene que muchas veces resulta fácil identificar los problemas que amenazan al mundo actual: pobreza, polución, racismo y otros, pero no debemos olvidar —añade—, "los beneficios, tanto económicos como de otros ti-



pos, que hemos conseguido gracias a los mercados libres y al Estado de Derecho”. Para los nicaragüenses, defender y preservar esas incipientes pero hermosas opciones de vida, resultará ser nuestra próxima y más exitosa política liberal.



## Estados Unidos de Latinoamérica: Mucha Lucha, A Way of Life<sup>145</sup>

Martín Simonetta

Si fuera un país, la comunidad hispana de los Estados Unidos sería la 3er nación de América Latina según el volumen de su población. Sólo detrás de Brasil (191,9 millones de habitantes) y México (109,9)<sup>146</sup>, los latinos residentes en aquel país totalizan 45.5 millones<sup>147</sup>. Detrás se ubicarían países como Colombia (45 millones) y Argentina (40,6).

Las recientes estadísticas del U.S. Census Bureau indican que el 15 por ciento de la población total de los Estados Unidos (301.6 millones en 2007) es “hispanic”, consolidándose como la primera minoría en aquella nación. El mencionado estudio señala que el promedio de edad de la joven población latina se encuentra en 27.6 años, debajo del promedio nacional (36.6).

La inocultable diferencia de niveles de ingreso y calidad de vida, el contraste entre prosperidad y pobreza, perspectivas de crecimiento y frustración, inclinan sostenidamente la peregrinación de los países del Sur a los del Norte.

Más allá de los fríos números, la creciente presencia latina se puede percibir en diversos ámbitos de la vida Norteamérica. Así, por ejemplo, el dibujo animado “Mucha Lucha. A Way of Life”, creado por Eddie Mort y Lili Chin en 2002 (Cartoon Network), refleja algunos aspectos de este dinámico y acelerado proceso de integración y fusión social, especialmente de las nuevas generaciones de niños hispanos o niños americanos hijos de hispanos. El show se centra en la “lucha libre” y las aventuras de tres niños –Rikochet, Buena Girl, y The Flea (la pulga)– que estudian en la “International School of Lucha”.

Los códigos de esta lucha son “honor, familia, tradición y donuts”, representando un gran “melting pot” de cultura latina y norteamericana. La mixtura creciente del español con la lengua americana manifiesta en el “cartoon” refleja este proceso de vivo de fusión del lenguaje.

---

145 Dedicado a mis hijos Nicolás y Luciano Simonetta, ambos *fans* de “Mucha Lucha” algunos años atrás.

146 Datos de población de Brasil, México, Colombia y Argentina, extraídos de The World Factbook, CIA, Mayo 2008.

147 U.S. Census Bureau.

## Estados Unidos de Latinoamérica

La amplia y heterogénea categoría de “hispanos” ya ha superado en volumen a otras comunidades cronológicamente previas. Entre estos grupos, a los afro-americanos (segundo grupo minoritario más grande, con 40.7 millones), a los asiáticos (15.2 millones) y a los indígenas estadounidenses (4.5 millones), entre otros.

De esta forma, la comunidad latina se afianza y crece, concentrándose en estados como California, Texas, Arizona y la Florida. Según el origen, México lidera el ranking con un 64% del total de la población hispana, seguido por Puerto Rico (9%) y Cuba (9%). Los tres países sumados explican el origen de un 82% del total de la comunidad “hispanic american”.

Las proyecciones oficiales estiman que para el año 2050 los latinos en Estados Unidos representarán un 24,4% de la población del país.

Origen de la Población Hispana (2006)		
Origen	Población	%
Total Hispanos	44.252.278	100,0
1. México	28.339.354	64,0
2. Puerto Rico	3.987.947	9,0
3. Cuba	1.520.276	3,4
4. Rep. Dominicana	1.217.225	2,8
5. Centro América	3.372.090	7,6
6. Sud América	2.421.297	5,5
7. Otros	3.394.089	7,7

Fuente: U.S. Census Bureau, 2006 American Community Survey

Su peso creciente ha derivado en una gran relevancia política y es un mercado clave –3 de cada 20 habitantes– a la hora de definir elecciones, tanto que todo candidato nacional debe tener puntos de su discurso orientados a este segmento de votantes. Temas de interés de la comunidad como la política migratoria o la cuestión Cuba, pueden ser claves en la definición de la competencia electoral.

## La silenciosa y espontánea integración de “las Américas”

La naturaleza de este proceso acelera un silencioso pero constante fenómeno de integración de “las Américas”, como denominan al continente en los Estados Unidos, o a lo que en América Latina llamamos América<sup>148</sup>.

<sup>148</sup> En los Estados Unidos el concepto de “América” hace referencia a aquel país. Esto se debe a la denominación colonial, utilizada por los británicos para diferen-

Contrastando con otras áreas del planeta, tales como la políglota Europa<sup>149</sup>, la diversidad idiomática en el Nuevo Mundo es reducida debido a su historia colonial. Baste decir que sumando apenas tres lenguas –el español o castellano (segunda lengua más hablada del mundo con 322 millones de parlantes); el inglés y el portugués– se abarca más del 90% del espectro continental.

Este proceso de integración fluye, más allá de políticas explícitas, a través de productos (inclusive en aquellos elaborados en Asia pero con patrones generados en los Estados Unidos), de servicios, se alimenta a través del turismo. También por la educación, sea por la vía formal, tal vez simbolizada en la formación de latinoamericanos en instituciones del país del Norte, o por la vía informal, a través de las infinitas formas que potencian la tecnología de la comunicación y la telaraña global.

El presente nos hace testigos de una América que expulsa a sus habitantes y otra que los atrae.

Si, por ejemplo observáramos los procesos migratorios, especialmente a fines del siglo XIX y comienzos del XX, veríamos que muchos países de América eran imanes para las poblaciones italianas, españolas, judías y árabes del mundo, las que se fundieron entre sí, con los habitantes locales, y dieron una nueva forma a la identidad del Nuevo Mundo.

Por ejemplo, la emigración italiana fue especialmente voluminosa en países como Estados Unidos, Argentina y Uruguay, así como también en el sur de Brasil, propulsada por el sueño de “fare l’America” (hacer la América). En este sentido podemos ver que la emigración neta al continente entre 1861 y 1985 fue liderada por los Estados Unidos que recibió 5.480.000 de inmigrantes italianos, seguido por Argentina (2.191.000) y Brasil (1.270.000).

---

ciarlo de la metrópoli británica. En Latinoamérica, la palabra “América” se refiere al continente.

149 Sólo por mencionar algunos de los idiomas hablados más importantes en Europa mencionaremos: Del grupo indoeuropeo: las lenguas romances, procedentes del latín: aragonés, asturleonés, catalán, español, francés, gallego, italiano, ladino, occitano, sardo, rumano, portugués, retorrománico; las lenguas germánicas: inglés, holandés, alemán, frisón, sueco, danés, noruego, islandés, feroés; las lenguas eslavas: bosnio, búlgaro, ruso, polaco, checo, eslovaco, bielorruso, ucraniano, sorabo, serbio, esloveno, croata y macedonio; las lenguas célticas: irlandés, gaélico escocés, galés, bretón, córnico y manés; las lenguas bálticas: letón, lituano; otras lenguas indoeuropeas: griego, armenio, albanés; del grupo ugro-finés: finés, estonio y húngaro; del grupo turco-tártaro: turco, azerí; de otros grupos lingüísticos: Georgiano, Euskera, Lapón, Maltés.

Año	Estados Unidos-Canadá	Argentina	Brasil
1861-1870	-	-	-
1871-1880	26.000	86.000	37.000
1881-1890	251.000	391.000	215.000
1891-1900	520.000	367.000	580.000
1901-1910	2.394.000	734.000	303.000
1911-1920	1.650.000	315.000	125.000
1921-1930	450.000	535.000	76.000
1931-1940	170.000	190.000	15.000
1946-1950	158.000	278.000	45.915
1951-1960	297.000	24.800	22.200
1961-1970	208.000	9.800	5.570
1971-1980	61.500	8.310	6.380
1981-1985	16.000	4.000	2.200
Emigrados	6.201.000	2.941.000	1.432.000
Retornados	721.000	750.000	162.000
Emigrados no retornados	5.480.000	2.191.000	1.270.000

Fuente: Alberto Sarra, "Emigro para comer...". Buenos Aires, Argentina-Octubre 2007.

## Emigrar, soñar

La población hispana en los Estados Unidos se encuentra arraigada y en crecimiento. Abuelos, padres y nietos ya son parte de la comunidad, lo cual se refleja en combinaciones de nombres de origen inglés y apellidos de procedencia latina. En cada Jeffrey González o Andrew Pérez podemos encontrar el reflejo de esta historia.

Tal vez, el concepto del aludido dibujo animado, "*Mucha lucha. A Way of Life*", refleje el desafío diario de la nueva comunidad latina de crecer, desarrollarse y buscar su derecho a la felicidad, lejos de casa. En una nueva casa.

# Chile: Mercado y Democracia. Los fundamentos de la revolución liberal

Ángel Soto

## Introducción

Los países con mayor libertad económica son más prósperos y se desarrollan más rápido. Generan más y mejores expectativas de vida, al tiempo que, junto a la libertad política, constituyen los pilares fundamentales de una democracia estable.

En América Latina, acostumbrada a las turbulencias, Chile es un ejemplo de estabilidad y desarrollo. El denominado “modelo chileno” se ha puesto como paradigma de hacia dónde debieran ir los países de la región. Sin embargo, las transformaciones vividas en Chile en las últimas cuatro décadas se desarrollaron junto a profundos cambios económicos, políticos y culturales desde los años 70 al presente. Un punto de inflexión fue el fracaso del experimento socialista de la Unidad Popular (1970-1973), que trajo un Gobierno Militar encabezado por el general Augusto Pinochet que gobernó por 17 años imponiendo una nueva institucionalidad política y económica que constituye la base del Chile actual. Al decir de Patricio Navia “el Chile de antes de 1973 era un país que distaba mucho de los ideales de libertad, igualdad y fraternidad de la revolución francesa. Peor aún, pese a sus buenas intenciones, ni el proyecto de Frei Montalva ni el de Allende nos acercaron más a esos ideales de libertad y justicia”. El país de antes era elitista y excluyente, y el Estado que otorgaba educación gratuita, salud y otros servicios, lo hacía de manera restringida (2004: 67).

Por tanto, hemos de afirmar que el “modelo económico chileno” tiene su raíz en el Gobierno Militar, el cual sembró las bases de una nueva institucionalidad que –con algunas reformas– se mantiene vigente hasta el presente como fruto de un consenso a nivel de las elites que tienen el poder.

Paradójicamente –y parafraseando el discurso final de Allende– es el Chile post Pinochet “donde existen alamedas por donde puede transitar el hombre libre” (Navia, 2004: 66).

Efectivamente, Pinochet fue quien comenzó a abrirlas, aunque

eso signifique el “pecado original de la transformación capitalista chilena”, es decir, haber sido impuesto por la fuerza (Fontaine A., 1992). Cuestión que comienza a ser borrado en los 90 cuando el país siguió una senda de transición y posterior consolidación democrática, debiendo superar escollos difíciles como las demandas por verdad y justicia en materia de violaciones a los derechos humanos conviviendo con la permanencia de Augusto Pinochet como Comandante en Jefe del Ejército, quien hasta 1998 se mantuvo en la primera fila como un verdadero factor de la política chilena (Angell, 2005).

La economía de mercado, puesta en marcha en abril de 1975 y consolidada en los 80, específicamente a partir de 1985 bajo el Ministro de Hacienda Hernán Büchi, se fortaleció, tras su baja en 1990, se legitimó no obstante estar lejos de satisfacer las expectativas de la población y quedar muchos desafíos pendientes. El primer presidente del retorno de la democracia, Patricio Aylwin intentó hacerse cargo de los “costos” del modelo y las desigualdades que éste había producido. Su desafío, “crecimiento con equidad”, le llevó a introducir programas sociales que trajeron como resultado una disminución de la extrema pobreza a la mitad, pero que no acabaron con el desencanto (Boeninger, 1997: 384-390).

La convivencia de libertad económica y política, es decir, mercado y democracia, se inició con incertidumbres a comienzo de los 90. Nada presagiaba la estabilidad en sus instituciones y la convivencia política posterior. Los problemas se resolvieron pacíficamente en un país que adquirió un estilo de construcción de consensos (democracia de los acuerdos) favorecido por una transición negociada entre gobierno y oposición. En estos primeros años se alcanzaron acuerdos importantes, que sumados a la eficacia en el manejo de la economía y la acogida de las demandas sociales, fueron afianzando una gobernabilidad que le permitió al modelo económico implantado bajo Pinochet obtener legitimidad social (Tironi, 2003: 15-17). De hecho, es en ese momento cuando se habla de un “modelo” para el resto de América Latina, pues armonizó la libertad política con la económica en forma simultánea (Soto y San Francisco, 2004; Soto y Sanhueza, 2005).

Según Fermandois (2005: 2): “Chile se recuperó gracias a una combinación de la búsqueda y del azar, estableciendo una ecuación civilizada entre el orden y la libertad, interiorizando el difícil y esquivo arte de la autodisciplina”. De ahí la idea que ha permitido afirmar que a partir de los años 90 se vivió la mejor época del Chile del siglo XX (Navia, 2004).



## La nueva institucionalidad del gobierno militar

La sociedad chilena actual es fruto de la intervención militar del 11 de septiembre de 1973, cuya consecuencia, el régimen militar, ha de entenderse como el punto de quiebre en el desarrollo histórico del país en los últimos años y del convulsionado período vivido desde mediados de los 60 hasta 1990.<sup>150</sup>

Una vez controlado el poder, la Junta de Gobierno debió preguntarse: ¿Qué hacer desde el Gobierno? Es claro que las Fuerzas Armadas no buscaron el poder, sino que fueron llamadas por la ciudadanía que quería restaurar el orden y la institucionalidad quebrantada.<sup>151</sup> No era un cuartelazo, ni mucho menos las movió la ambición de poder. Entonces, ¿debía convocarse a elecciones inmediatamente? En un ambiente polarizado como ese solo habría reeditado la lucha. ¿Devolverlo a civiles más o menos representativos? Si es así, ¿a quiénes? ¿al Partido Nacional? ¿a la Democracia Cristiana?

Muchas incógnitas debieron haber en esas primeras horas, días, semanas, pero tal vez la más urgente fue: ¿Cómo reactivar la economía destruida por Allende? ¿Qué modelo seguir? Lo único claro es que el gobierno militar, en cuanto Fuerzas Armadas, no tenía un programa político ni económico al momento de asumir. Lo único que estuvo sobre sus escritorios esa tarde del 11 de septiembre fue un plan económico mimeografiado escrito por unos jóvenes economistas que ante la evidente debacle económica que avecinaban, estaban trabajando para cuando viniera el momento de la reconstrucción. Por tanto, las grandes definiciones programáticas, doctrinarias a seguir, se dieron de entre algunas propuestas que propiciaron distintos sectores afines al gobierno o que al menos apoyaron la intervención militar (Rojas, 1998; San Francisco, 2002).

---

150 Para lo que sigue véase –entre otros–: Tironi, 2002, 2003 y 2005; Rojas, 1998; Fontaine, 1993; Navia, 2004; Cañas, 1997; Fermandois, 2005 y Gazmuri, 2005.

151 El documento fundamental es el *Acuerdo de la Cámara de Diputados sobre el grave quebrantamiento del orden constitucional y legal de la República*. Fechado 23 de agosto de 1973. Publicado en *Bicentenario*, 2003: 2/2: 269-274. La respuesta de Allende se encuentra publicado en el mismo volumen bajo el título *Manifiesto al país de S.E. el Presidente de la República, Salvador Allende del 24 de agosto de 1973* (páginas 275-277). Un trabajo interesante es el de José Piñera (2005). *Una casa dividida. Cómo la violencia política destruyó la democracia en Chile* (Santiago: Proyecto Chile 2010). En el afirma: “La Cámara de Diputados realiza entonces un llamado a la intervención de los ministros militares, y, a través de ellos, a las Fuerzas Armadas, pues el camino estrictamente jurídico para remover al Presidente que estaba violando la Constitución era, en la práctica, imposible” (p. 22).

Evolución de las principales variables macroeconómicas, 1970-1973  
(Porcentaje)

	1970	1971	1972	1973
Tasa de crecimiento económico PIB	3,6	8,0	-0,1	-4,3
Tasa inflacionaria anual (IPC)	36,1	22,1	260,5	605,1
Tasa nacional de desempleo	5,7	3,8	3,1	4,8
Aumento anual de los salarios reales	8,5	22,8	-11,3	-38,6

Fuentes: Banco Central, CIEPLAN, ODEPLAN. Citado de Dornbusch y Edwards 1992, 229.

En lo político, algunos plantearon el pronto retorno a la democracia tradicional chilena. Otros veían en el sistema español de Francisco Franco un modelo a seguir, con los militares gobernando largos años y, eventualmente, estableciendo un modelo político corporativista. Pero la alternativa que se impuso fue la de establecer una profunda reforma, que significaba crear una “nueva institucionalidad”, liderada por los militares y grupos civiles afines que culminó con una nueva Constitución y una transición progresiva a la democracia, cuyo principal ideólogo fue Jaime Guzmán (Rojas, 1998).

En lo económico la tradición militar chilena, y latinoamericana en general, era estatista. Sin embargo, Pinochet no se inclinó por este camino, sino que optó por un modelo de desarrollo económico liberal con el apoyo que le brindaron los jóvenes economistas graduados en importantes universidades norteamericanas, conocidos como los “Chicago Boys”, los cuales tenían a su favor una sólida formación técnica que les permitía contar con un discurso coherente, homogéneo y “apolítico”. Esto último es importante (quizás fundamental), porque Pinochet quedaba impresionado ante el hecho que sin importar a quien del equipo económico convocara, las recomendaciones acerca de las políticas a seguir eran las mismas, sin contradicción, a diferencia de lo que ocurría en sus otros consejeros. En tanto que si consideramos que el nuevo gobierno culpaba a la “politización” de la sociedad (los “señores políticos) como una de las causas de la crisis de la democracia y del deterioro político gestado en las décadas anteriores, la síntesis de los Chicago boys era inmejorable.

En ambos casos, gremialistas (encabezados por Jaime Guzmán) y Chicago boys (liderados por Sergio de Castro), se trató de dos corrientes generacionales que asumieron el desafío de transformar el país. Los Chicago Boys tienen su origen en la Facultad de Economía

de la Universidad Católica y siguieron estudios de postgrado en la Universidad de Chicago con el objetivo de crear un grupo de profesionales partidarios de la economía libre. Un modelo alternativo al de Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI) de la CEPAL y distante del socialismo marxista, que después de una influencia más bien académica en los años '60, o reducida en el grupo de empresas Edwards y el diario *El Mercurio*, el Gobierno Militar les permitió tener una influencia directa en la política económica (Soto, 2003).

Su propuesta quedó resumida en *El Ladrillo*, texto fundamental de las reformas económicas aplicadas a mediados de los '70 y redactado durante el gobierno de la Unidad Popular por algunos economistas tales como Emilio Sanfuentes, Pablo Baraona, Sergio de Castro, Sergio Undurraga y Álvaro Bardón. Junto a ellos estaban los economistas del CESEC, un think tank de pensamiento económico liberal en el que además de los mencionados estaban: Guillermo Chadwick, Sergio de la Cuadra, Adelio Pipino, Juan Carlos Méndez, José Garrido y Armando Dussailant. Más tarde, muchos de ellos ocuparon importantes cargos en la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) liderada por Roberto Kelly y Miguel Kast, quien dio un nuevo impulso al envío de jóvenes a la Universidad de Chicago. Estos, a su regreso no sólo ocuparon puestos relevantes en el aparato público y privado, sino que de paso renovaron la mentalidad empresarial del país. Un elemento no menor es que forman parte de esta generación dos figuras centrales de la revolución económica que no estudiaron en Chicago. Ellos son José Piñera, Ministro de Trabajo y de Minería (ex alumno de la Universidad de Harvard) y Hernán Büchi, Ministro de Hacienda (ingeniero civil de la Universidad de Chile y ex alumno de la Universidad de Columbia). Todos ellos constituyen lo que hemos de llamar los verdaderos “padres fundadores” del modelo económico chileno.

El otro grupo generacional es el gremialismo fundado en 1966 por Jaime Guzmán, un conservador tradicionalista, alumno y luego profesor en la Facultad de Derecho de la Universidad Católica. Su pensamiento estaba determinando por el principio de subsidiariedad y la doctrina social cristiana, rechazando el espíritu revolucionario de la época. Éste conoció a los Chicago Boys en la toma de la Universidad Católica de 1967, pues ambos grupos se opusieron a la “politización” de la Universidad; y a partir de ese momento fueron conociéndose y acercando posiciones, aunque será la lucha contra la UP la que sellará su “alianza” doctrinaria. Para Guzmán, el principio de la subsidiariedad o el rol subsidiario del Estado en la economía planteado por

los economistas liberales junto a la defensa de la propiedad privada, fueron algunos de los vasos comunicantes fundamentales para transitar de un pensamiento “corporativista” a uno liberal.

En resumen, fueron los Chicago Boys y los gremialistas quienes promovieron con fuerza y claridad – desde el Gobierno Militar y unidos en su apoliticismo – las bases de lo que se denominó “una sociedad libre”, en la forma como fue concebida finalmente a través de las modernizaciones y las transformaciones institucionales.

### **La revolución liberal chilena**

El derrumbe de la democracia chilena tuvo su episodio final en septiembre de 1973, pero esto no trajo el cambio inmediato en materia económica a pesar que el nuevo gobierno comenzó rápidamente a suprimir el control de precios, dismantelar las regulaciones, reformar el sistema tributario y devolver las empresas nacionalizadas a manos privadas, ya que estas decisiones no constituían una visión coherente del futuro económico del país.<sup>152</sup> Habían divergencias respecto a qué plan adoptar, y el gobierno optó entre dos alternativas: i) un prudente y gradual ajuste basado en una creciente ayuda financiera internacional, o ii) un shock fiscal y monetario destinado a restaurar rápidamente la viabilidad de la balanza de pagos y detener la espiral inflacionaria. Pinochet optó por este último porque él y sus asesores deseaban una transformación radical de la economía chilena. Para ello se conjugaron el fracaso de los modelos socialistas precedentes; la formación de un equipo de trabajo de corte liberal; la existencia de un plan relativamente elaborado, más conocido como *El Ladrillo* y la decisión del gobierno de avanzar en la ruta del libre mercado, desechando las otras propuestas. Lo anterior es un hito histórico en la trayectoria de Chile y Latinoamérica, pues así se inició a la revolución liberal chilena. Así, para hablar de una transición chilena hacia la economía de mercado, hay que situarse en abril de 1975, cuando el Ministro de Hacienda Jorge Cauas anunció el “Plan de Reconstrucción Económica”. Añade Rojas que a esa altura Pinochet estaba cada día más convencido de que la conducción económica de Chile había sido sobrepasada y que todo cambio debía ser drástico. Tiene conciencia que las metas no podrán ser a corto plazo, pero especialmente que él es el “único con poder suficiente para adoptar las medidas que en el

<sup>152</sup> Para lo que sigue véase Fontaine, 1993 y Rojas, 1998. También Büchi, 2008; Arancibia y Balart, 2007; y Baraona y otros, 2008.

día a día son dolorosas para toda la nación, pero que a la larga producirán un cambio permanente en la sociedad y terminarán por beneficiar a la gran mayoría” (1998: 325-326).

Inicialmente éstos jóvenes trabajaron como asesores del equipo económico. Ellos no estaban “contaminados políticamente”, y el modelo se convirtió en una verdadera empresa en el ámbito intelectual, una batalla de las ideas, ya que junto con persuadir tuvo que capacitar a una elite (especialmente empresarial) que fuera capaz de rediseñar el país. Ciertamente era una visión revolucionaria que cambiaba las estructuras imperantes.

Los economistas liberales se ganaron la confianza de Pinochet, básicamente por su entrenamiento profesional y apoliticismo, y enfrentaron el nacionalismo de los militares para quienes el proteccionismo era más propicio a la seguridad nacional que la apuesta por el libre comercio. Los “Chicago boys”, provocaron conflictos al interior del gobierno por la desconfianza de algunos sectores, entre los cuales estaba el Comité Asesor de la Junta de Gobierno, la Dirección de Inteligencia Nacional (DINA) y algunos grupos civiles partidarios del régimen militar, conocidos políticamente como los “duros”. Pero sus ideas triunfaron no sólo por su capacidad técnica, sino que también por la aparición en escena de otros factores externos, como la crisis de la balanza de pagos de 1975 consecuencia del alza de precios internacionales del petróleo en 1973 y de la caída de los precios en 1974. La propuesta será una transformación de la economía teniendo como fundamento desmantelar el régimen intervencionista propio del Estado redistributivo. Una aplicación gradual que no tuvo un desarrollo fácil, sino que pasó por etapas complejas, siendo la más crítica la crisis de la deuda en 1982-83 (Fontaine, 1993; Rojas, 1998).

Las principales medidas adoptadas fueron: a) Redefinición del papel del Estado en la economía, eliminando los déficit fiscales crónicos y los controles de precios, reducción del gasto fiscal y los impuestos, liberalizando los mercados y privatizando la mayoría de las empresas estatales y parcialmente el sistema de seguridad social, la educación y la salud. b) La apertura económica al exterior a través de la eliminación de las barreras no arancelarias a las importaciones y la rebaja y uniformidad de los aranceles. c) La creación de un mercado de capitales libre, la liberalización de la inversión extranjera y el establecimiento de un Banco Central autónomo. d) La flexibilización de los mercados laborales y la eliminación de la mayoría de las barreras de entrada a las diferentes ocupaciones, disminución de las restricciones a los despidos y eliminación de la intervención gubernamental

en las negociaciones entre privados; y e) El fortalecimiento de una red social con el fin de mejorar las condiciones de los más pobres y protegerlos de las penurias del ajuste económico a través de varios programas gubernamentales que fueron focalizados y dirigidos a través de ODEPLAN (Fontaine, 1993).

Las ideas inspiradas en Friedrich von Hayek y Milton Friedman, se difundieron en el diario *El Mercurio*, y en las revistas *Economía y Sociedad*, *Realidad y Estudios Públicos*, junto al respaldo abierto de connotados economistas que visitaban el país, además de inversionistas y funcionarios de organismos internacionales. Una prueba de la importancia que tienen los medios en la difusión de las ideas.

El optimismo provocado por el auge económico y la propagación de las ideas de libre mercado sorprendieron a la oposición que pronto vio como sus ideas estaban obsoletas. Mucho antes de la caída del muro de Berlín en 1989. Los intelectuales y políticos de izquierda aun no se recuperaban del fracaso de la vía chilena al socialismo y estaban tratando de buscar una explicación a ¿qué nos paso? Sin embargo, su experiencia con los socialismos reales, el exilio, y la constatación que el PSOE español en los 80 comenzaba a tomar medidas en el sentido contrario a las suyas, los hizo renovarse y adoptar la democracia y el mercado como herramientas para alcanzar el desarrollo. El más simbólico de este grupo de socialistas renovados fue Ricardo Lagos, quien como Presidente de la República (2000-2006) no fue ni de lejos el socialista que escribió el libro *La concentración del poder económico* en 1960. Por el contrario, firmó el TLC con Estados Unidos.

Otro renovado fue el Ministro de Hacienda del primer gobierno democrático, el demócratacristiano Alejandro Foxley (1990-1994) que también en la evolución de sus ideas demostró como la Democracia Cristiana renovó su pensamiento, evolucionando desde su “vía no capitalista de desarrollo” en los 60 y 70 a creer en la economía de mercado, a la cual no obstante denominar “social de mercado”, al final la reconoció como un mecanismo eficiente de asignación de recursos.

Pero la derecha también se renovó. Los Chicago Boys y gremialistas la nutrieron de un proyecto histórico nuevo, y si bien ésta históricamente era más cercana a los principios de la economía libre como el derecho de propiedad, también había promovido el estatismo y el nacionalismo en boga hasta los 70. De manera que las luchas de los economistas no fueron solo contra los militares estatistas, sino que también contra empresarios acostumbrados a la falta de competencia y los subsidios a quienes tuvieron que enseñar y convencer de las bondades del nuevo sistema.

## La aplicación de las reformas y sus resultados<sup>153</sup>

La aplicación de las reformas liberales durante el gobierno militar se hicieron en dos fases: 1975-1981 y 1985-1989. En la primera, se orientaron a la eliminación del déficit, reduciendo el sector público y haciéndolo más eficiente. Como consecuencia, fueron traspasadas muchas empresas al sector privado, aunque antes que proceder a la privatización se devolvieron aquéllas expropiadas durante la UP. La reforma tributaria aumentó los ingresos fiscales, mientras que se abrió la economía a través de la eliminación de prohibiciones al comercio exterior, reducción de aranceles y barreras no arancelarias, e incentivo de las exportaciones, lo que permitió una diversificación que redujo la participación del cobre en el total de las exportaciones.

El programa comenzó a mostrar resultados favorables a fines de 1975. La balanza de pagos fue mejorando y la inflación inicia su disminución. Entre 1976 y 1981 la economía vivió una saludable expansión liderada por las exportaciones, que culminaron en el boom de inversión y consumo de 1980-81. El PIB creció al 6,7% anual, las exportaciones al 10,7% y la inflación bajó de 369,5% en 1974 a 9,5% en 1981. Los salarios reales aumentaron y la deuda externa bajó, aunque creció el endeudamiento privado, especialmente de los grupos económicos. Se flexibilizaron las restricciones al ingreso de créditos extranjeros y el tipo de cambio se mantuvo fijo a \$39 pesos por dólar, todo lo cual se tradujo en un crecimiento del país que atrajo la atención internacional.

Chile: Principales indicadores macroeconómicos, 1974-1981

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Crecimiento del PIB	1,0	-13,3	3,2	8,3	7,8	7,1	7,7	6,7
Tasa de Desempleo (promedio anual) <sup>2</sup>	n.d.	14,9	12,7	11,8	14,2	13,6	10,4	11,3
Formación Bruta de Capital Fijo (% PIB a precios ctes.)	18,9	16,7	13,8	15,2	16,5	17,7	20,9	23,2
Ahorro Nacional Bruto (% PIB a precios corrientes)	n.d.	9,5	16,9	13,8	15,3	16,7	19,3	14,2
Déficit en Cuenta Corriente (% PIB)	0,5	6,4	-1,4	3,9	6,8	5,6	7,1	14,5
Crecimiento real anual de los salarios <sup>2</sup>	2,3	-3,4	3,0	10,3	6,3	8,3	8,6	9,0

153 Para lo que sigue véase Fontaine, 1993 y Larraín y Vergara, 2000.



Tipo de Cambio Real (promedio 1986=100) <sup>3</sup>	n.d.	n.d.	n.d.	57,1	68,1	70,2	60,8	52,9
Inflación (IPC) (dic-dic) <sup>4</sup>	369,2	343,3	197,9	84,2	37,2	38,9	31,2	9,5
Superávit Sector Público no Financiero (% PIB)	-5,4	-2,0	4,0	0,4	1,6	4,8	6,1	0,8
Términos de Intercambio (1986=100)	225,9	121,4	132,6	122,3	120,9	134,7	132,7	122,3

n.d.: no disponible.

1 Cambio de metodología en 1992. Se utilizó como deflactor del IPC corregido de Cortázar y Marshall (1980)

2 Cambio de metodología en 1993.

3 Un aumento de este índice corresponde a una depreciación de la moneda local.

4 Para 1974-1978 se utilizó el IPC corregido de Cortázar y Marshall (1980).

5 Definido como precio de exportaciones de bienes y servicios dividido por precio de importaciones de bienes y servicios.

Fuente: Banco Central de Chile. Citado de Larraín y Vergara 2000, 7.

Sin embargo, el optimismo se acabó cuando se desató la “crisis de la deuda”. El país se vio enfrentado en 1981 a un alza de las tasas de interés internacionales y a una nueva caída en los términos de intercambio que sumergieron a la economía en una depresión. La crisis cuestionó el nuevo modelo, los economistas de oposición (y los sectores “duros” y tradicionalistas del gobierno) dijeron que no habría una recuperación rápida. Para ellos, el problema estaba en una excesiva liberalización de la economía y declararon “muerto” el modelo liberal.

Sin embargo, a principios de 1985 se nombró a la cabeza del nuevo equipo económico a Hernán Büchi. Con él, se reanuda el modelo liberal y no sólo se recuperó el crecimiento en la producción y el empleo, sino que se consolidó y profundizó varias de las reformas implementadas. Se incluyó un riguroso ajuste fiscal, principalmente del gasto público, una fuerte devaluación del peso que estimulara las exportaciones no tradicionales y reequilibrar la balanza de pagos que -junto a otras medidas- trajeron la recuperación del producto y del empleo. Se fomentó las exportaciones y la inversión, en tanto que el consumo y los salarios reales crecieron lentamente. La inflación y la deuda externa disminuyeron tras su renegociación, consolidando la confianza nacional e internacional. Finalmente, en 1989 se dio plena autonomía al Banco Central.



## Chile: Principales indicadores macroeconómicos, 1982-1990

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Crecimiento del PIB	-13,4	-3,5	6,1	3,5	5,6	6,6	7,3	10,6	3,7
Tasa de Desempleo (promedio anual) <sup>2</sup>	19,6	14,6	13,9	12,0	12,3	11,0	9,9	8,0	7,8
Formación Bruta de Capital Fijo (% PIB a precios ctes.)	15,8	13,7	16,3	17,7	17,1	19,6	20,8	24,5	24,2
Ahorro Nacional Bruto (% PIB a precios corrientes)	4,9	6,9	6,5	7,8	11,5	17,3	22,3	23,3	23,2
Déficit en Cuenta Corriente (% PIB)	9,0	5,5	10,8	8,6	6,7	3,6	1,0	2,5	1,6
Crecimiento real anual de los salarios <sup>2</sup>	0,3	-10,9	0,2	-4,5	2,0	-0,2	6,5	1,9	1,8
Tipo de Cambio Real (promedio 1986=100) <sup>3</sup>	59,0	70,8	74,0	90,9	100,0	104,3	111,2	108,6	112,7
Inflación (IPC) (dic-dic) <sup>4</sup>	20,7	23,1	23,0	26,4	17,4	21,5	12,7	21,4	27,3
Superávit Sector Público no Financiero (% PIB)	-3,4	-3,0	-4,3	-2,6	-2,1	-0,2	0,2	1,3	3,6
Términos de Intercambio (1986=100)	112,1	114,3	107,6	99,9	100,0	109,8	125,9	124,3	116,5

n.d.: no disponible.

1 Cambio de metodología en 1992. Se utilizó como deflactor del IPC corregido de Cortázar y Marshall (1980)

2 Cambio de metodología en 1993.

3 Un aumento de este índice corresponde a una depreciación de la moneda local.

4 Para 1974-1978 se utilizó el IPC corregido de Cortázar y Marshall (1980).

5 Definido como precio de exportaciones de bienes y servicios dividido por precio de importaciones de bienes y servicios.

Fuente: Banco Central de Chile. Citado de Larraín y Vergara 2000, 7.

## **El camino hacia la transición democrática**<sup>154</sup>

<sup>154</sup> Para lo que sigue véase Fontaine, 1993; Soto y San Francisco, 2004; Rojas,

En paralelo al cambio económico, se produjo uno de carácter político que se tradujo en la elaboración de una nueva Constitución Política que debía renovar y consolidar las instituciones, preparando el restablecimiento de la democracia a través del diseño de una transición. Sin embargo, los 80 trajeron cambios. Uno de ellos fue la resurrección de la “sociedad política” que comenzó con el plebiscito constitucional de 1980 y siguió con la reorganización de la oposición y el inicio de las protestas masivas. Para ellos, la Constitución era la culminación de una parte del proceso de institucionalización autoritaria y se produjo la re-politización en las altas esferas partidistas, en un momento inicialmente muy favorable para el régimen dados sus logros económicos.

Sin embargo, la crisis se encargó de poner en duda la continuidad del gobierno, lo que fue el detonante de las protestas sociales. La oposición pensó que se vivía una situación terminal, lo que significó que el gobierno reaccionara con una incipiente apertura política. Pero la grave situación económica, pese a la canalización política que de ella hizo la oposición, no significó la caída del régimen, no obstante la persistencia de las protestas mensuales que terminaban en estallidos de violencia y represión a los sonos del “¡y va a caer, la dictadura va a caer!”. Al cabo de unos años, la oposición, especialmente la democrática, se dio cuenta que ese no era el camino para transitar a la democracia y se pasó a un debate en dónde se optó por enfrentar al régimen con las mismas armas que éste entregaba, es decir, dentro del esquema de participación que contemplaba la propia Constitución de 1980 lo que implicó prepararse para el Plebiscito de 1988.

La nueva institucionalidad se fue estructurando desde el momento mismo del golpe de estado y fue encabezada por civiles preocupados por transitar a la democracia. Ya en los 80, y en medio del convulsionado clima asumió en 1983 el Ministerio del Interior Sergio Onofre Jarpa, quien llevó adelante una apertura política que ayudó a sortear los momentos difíciles. La “fórmula Jarpa”, pretendía adelantar las leyes políticas para que entrara en funcionamiento el parlamento antes de lo establecido. Sin embargo, Pinochet se inclinó por la gradualidad. Se abrió el diálogo entre gobierno y oposición conformándose la Alianza Democrática (que reunió a grupos pequeños de derecha, demócrata cristianos, y otros partidos de centro menores más algunos socialistas). Se formó el Movimiento Democrático Popular (socialistas, comunistas, y el MIR) más el Bloque Socialista, que intentaba la unidad de su sector e incluía a la Izquierda Cristiana

y al Movimiento de Acción Popular Unitaria (MAPU).

En agosto de 1985 surgió la propuesta alternativa de transición política, el denominado "Acuerdo Nacional para la transición a la plena democracia", que tuvo su origen en gestiones de la Iglesia Católica, a cuya cabeza estaba el Arzobispo de Santiago Monseñor Juan Francisco Fresno, acompañado por la oposición "democrática" y algunos partidarios del Gobierno disconformes con la continuidad excesiva en el gobierno de Pinochet, lo que permitió un acercamiento entre los distintos actores políticos facilitando la construcción de los consensos necesarios para transitar pacíficamente a la democracia. Esta situación, en los ámbitos de ciertas élites, daba la sensación que en el futuro –al parecer– las opciones políticas y económicas serían más moderadas que aquellas que generaron las divisiones en el pasado.

Para el gobierno, había que implementar la institucionalidad que aseguraba el itinerario de la Constitución, junto a la promulgación de las leyes políticas complementarias a la Carta Fundamental (ley de partidos políticos, registros electorales, votaciones y escrutinios, etc.). En lo económico, se introdujeron ajustes al modelo, pero no se descartó su fundamento básico.

Los éxitos y fracasos determinaron los debates e hicieron el rayado de cancha para la transición. La crisis evidenció rupturas al interior de los partidarios del gobierno. Algunos autodenominados "derecha democrática" comenzaron a promover la liberalización política, lo que entre 1983 y 1988 se fue expandiendo. De igual forma, en los altos mandos de las FFAA y de Orden (Armada y Fuerza Aérea en forma concreta) se hizo manifiesto un cierto descontento ante la perspectiva de una perpetuación de Pinochet en el poder, pese a que el Ejército se mantuvo monolíticamente leal a su Comandante en Jefe. No obstante, las diferencias no significaron enfrentamientos públicos y no pasaron de meras declaraciones a la prensa, que al final del día no tuvieron mayor trascendencia ya que la Junta de Gobierno terminó proclamando al propio Pinochet como candidato en el plebiscito de 1988.

En el período pre-plebiscitario de 1988, los partidos políticos fueron retomando su rol en la discusión política. Para algunos cercanos al gobierno, esto generó preocupaciones ante la posibilidad de que sus intereses específicos se viesen postergados por los objetivos político-partidarios.

Mientras tanto, otros ámbitos de la vida política y cultural también comenzaron a marcar su presencia en los años 80. Algunos sec-

tores estudiantiles se radicalizaron, mientras otros abandonaron el discurso revolucionario de los 60. Aparecieron centros de estudios (think tanks), que si bien varios fueron creados en los años 70, fue en los 80 cuando desempeñaron un papel importante como lugares donde se generaron estudios, crítica y estrategias dirigidas contra el Régimen Militar.

La resurrección de los partidos políticos reactivó la política, y diseñó un esquema de antagonismo entre partidarios y opositores del Gobierno Militar.

La renovación de la Democracia Cristiana (fundamentalmente en el plano económico) y de algunos socialistas (PS) tímidamente fue despejando dudas, no obstante los comunistas tomaron posiciones más radicales como la vía armada e incluso atentaron contra la vida de Pinochet en 1986. La renovación y el objetivo común de acabar con el Régimen Militar, acercó a quienes en el pasado fueron rivales, como la DC y el PS. Desde ese punto de vista la transformación Socialista fue fundamental, pues evolucionó hacia la democracia dejando atrás el discurso de la vía violenta de acceso al poder que habían proclamado en 1967. Asimismo, abandonaron el estatismo y la expropiación a través de su respeto a la propiedad privada, avanzando hacia un consenso económico-social. Todo en un marco internacional donde las potencias tendían a liberalizarse, y el fracaso del socialismo fue más evidente.

En ese mismo escenario internacional, el Gobierno Militar tuvo desde el principio poderosos detractores. Desde luego, el bloque internacional marxista, pero también de países europeos y americanos de tradición democrática, como el propio Estados Unidos que apoyó inicialmente el derrocamiento de Salvador Allende (Rojas, 1998: 169-182; Angell, 2005: 3-8). Así, en los 80 la comunidad internacional estableció un equilibrio entre una cierta satisfacción por el modelo económico y su crítica al carácter represivo que lo implementó.

### **Palabras de incertidumbre al terminar**

Chile debe asumir el Régimen Militar y su legado como una parte de lo que es actualmente: una sociedad libre en donde convive la democracia y el mercado. Un elemento más de su identidad nacional en este nuevo siglo que se apresta a cumplir su Bicentenario. Debe asumirlo, en sus cambios y continuidades, aceptando que el país del

siglo XXI le debe mucho más a las políticas económicas adoptadas por Pinochet que a los esfuerzos de los gobiernos de Allende, Frei y Alessandri. Evidentemente, como señala Navia, "Allende fue mucho mejor mártir que Presidente", por tanto la estructura político económico e institucional actual del país, son parte del legado del régimen militar. Aunque sus detractores lo rechacen y los gobiernos de la Concertación insistan en haberle dado un "rostro humano" al denominado modelo "neoliberal". Ciertamente esta afirmación violenta, porque su legado es tan controvertido como el propio Pinochet, sin embargo es claro que la combinación de la capacidad de adoptar políticas económicas que en su momento fueron innovadoras y osadas junto a las violaciones a los derechos humanos son lo que constituirán su legado (Navia, 2004).

Es durante el régimen militar cuándo se definió mucho de lo que es el Chile actual. Sin embargo, se hace necesario reforzar la mantención de consensos basados en la libertad económica y política, que son los que en definitiva le han permitido a Chile levantarse como un ejemplo para el resto de Latinoamérica.

Un denominado "modelo" de progreso admirado y estudiado en el mundo entero y que responde a la clásica pregunta ¿cuándo se salvo Chile? Porque se salvo no por un "milagro" salido de la esfera humana, sino por un programa concreto y terrenal, como ha señalado Büchi.

Claro que la pregunta anterior tiene un añadido ¿habría sido factible implementar una transformación como las aplicadas en Chile bajo una democracia? La respuesta es compleja y no ha sido el objetivo de este artículo contestarla. Sin embargo es legítimo plantearlo, más aún cuando ha sido precisamente uno de esos padres fundadores - José Piñera- el único que ha fundamentado como el proyecto liberal fue la causa más importante del retorno de Chile a la democracia, pues como bien señala -el también ex ministro del gobierno militar-, la libertad económica y social es un complemento indispensable de la libertad política para que una democracia sea exitosa. Citando sus palabras: "La experiencia prueba que la democracia no se aviene bien con economías estancadas, que a la postre son semilleros de frustración colectiva y de extremismos políticos, y tampoco con economías estatistas, que exacerban la lucha política ante la perspectiva del inmenso poder económico que recibe el triunfador al conquistar el gobierno" (Piñera, 1995: 78-79).

Ahora bien, hay una cuestión fundamental en esta transformación económica y que Hernán Büchi ha destacado recientemente como un

elemento clave de su permanencia: el cambio cultural. Señala: “las reformas no son propiedad de un grupo específico, ni de un partido político, ni siquiera de un gobierno, por más que las haya implementado. Las buenas políticas públicas son de toda la población y forman parte constitutiva del país que las implementó. Cuando este concepto arraigado en la mente de las personas, la conducta racional es defenderlas y no intentar destruirlas en el proceso político” (Büchi, 2008: 23).

En Chile se produjo una transformación mental que fue la base de su estabilidad, aunque aún los chilenos no han incorporado todos los elementos propicios para el desarrollo. Desde ese punto de vista es esencial que se propicie el crecimiento valorando una cultura del emprendimiento, cuestión que en el último tiempo se ha puesto en duda.

Efectivamente, Chile creció consecutivamente entre 1986 y 1997, apreciando los frutos de un círculo virtuoso asociado al crecimiento. La economía expandió su Producto Interno Bruto a un 7,7% anual y el ingreso por habitantes se elevó de US\$1.400 en 1986 a US\$5.200 en 1997. Esto trajo una mejora en la calidad de vida que propició un clima de paz y colaboración tanto en lo político como en lo social. Lo anterior lo han demostrado los economistas Juan A. Fontaine, Tomás Flores y Rodrigo Vergara en el libro editado por Cristián Larroulet titulado *Chile 2010*, quienes sin embargo afirman que a mediados de los 90 era evidente que si se deseaba mantener el ritmo era fundamental profundizar las reformas y realizar aquellos cambios que aseguraran una nueva fase prolongada de crecimiento y sobre todo desarrollo. Ello no se hizo. La crisis asiática provocó un duro golpe que disminuyó la actividad económica, se incrementó la cesantía y cayó el ingreso familiar, iniciándose un siglo XXI con un pesimismo y sensación de frustración que si bien la administración de Ricardo Lagos trató de revertir consiguiéndolo en parte, ella nuevamente se ha instalado en los chilenos con el gobierno de Michelle Bachelet.

Tal como se ha afirmado en el libro recientemente citado: “Lamentablemente, desde hace algún tiempo existe en nuestro país (Chile) un ambiente de pesimismo e incertidumbre respecto al futuro económico, que en parte se explica por el impacto que produjo la crisis asiática. En efecto después de varios años de crecimiento ininterrumpido, en 1999 el Producto Interno Bruto cayó y la recuperación posterior ha sido más lenta de lo esperado, especialmente por su capacidad de crear nuevos puestos de trabajo. *Sin embargo, las causas de la desconfianza son más profundas. Se fundamen-*

*tan en que ciertos pilares del círculo virtuoso se han deteriorado en forma gradual y sistemática. La siembra no continuó. Se ha sido complaciente. No ha existido suficiente liderazgo público; la creatividad para buscar soluciones eficaces a los problemas públicos, salvo escasas excepciones, ha desaparecido. No hay imaginación”* (Larroulet, s/a:9).<sup>155</sup>

En palabras de Hernán Büchi: “Chile no descubrió la pólvora. La verdadera ruta al desarrollo era conocida hacía mucho tiempo. La originalidad de la experiencia chilena, por lo mismo, no radicó en los contenidos del programa económico. Radicó más bien en el coraje de haber emprendido un rumbo solitario y difícil cuando toda América Latina caminaba en dirección opuesta” (2008: 50-51).

¿Seguirá Chile avanzando por ese camino de imaginación y coraje o sencillamente se detendrá? Al repasar esta historia, ojala que la pregunta siga siendo ¿cuándo se salvo Chile? y no ¿cuándo se frustró la revolución liberal chilena?

## **Bibliografía**

Angell, Alan. 2005. *Elecciones presidenciales, democracia y partidos políticos en el Chile post Pinochet*. Santiago: Instituto de Historia UC / Centro de Estudios Bicentenario.

Arancibia, Patricia y Balart, F. 2007. *Sergio de Castro. El arquitecto del modelo económico chileno*. Santiago: LyD / Ed. Biblioteca Americana.

Baraona, Pablo; Errázuriz, H. y Larroulet, C. 2008. *Álvaro Bardón. Un libertario original*. Santiago: El Mercurio Aguilar.

Boeninger, Edgardo. 1997. *Democracia en Chile. Lecciones para la gobernabilidad*. Santiago: Ed. Andrés Bello.

Büchi, Hernán. 2008. *La transformación económica de Chile. El modelo del progreso*. Santiago: El Mercurio Aguilar.

Cañas, Enrique. 1997. *Proceso político en Chile. 1973-1990*. Santiago: Ed. Andrés Bello.

Dornbusch, Rudiger & Sebastián Edwards, edited by. 1991. *The Macroeconomics of Populism in Latin America*. Boston, MA: MIT Press.

Fernandois, Joaquín. 2005. *Mundo y fin de mundo. Chile en la política mundial 1900-2004*. Santiago: Ed. Universidad Católica.

Fontaine, Arturo. 1992. “Sobre el pecado original de la trans-

<sup>155</sup> Las cursivas son mías.

formación capitalista chilena”. En *El desafío neoliberal*, editado por Barry Levine, 93-139. Bogotá: Norma.

Fontaine, Juan A. 1993. “Transición económica y política en Chile (1970-1990).” *Estudios Públicos* 50: 230-279.

Gazmuri, Cristián. 2000. *La persistencia de la memoria. Reflexiones de un civil sobre la dictadura*. Santiago: Ril.

Larraín, Felipe y Rodrigo Vergara, eds. 2000. *La transformación económica de Chile*. Santiago: CEP

Larroulet; Cristián (ed.) s/a. *Chile 2010: el desafío del desarrollo*. Santiago: LyD.

Navia, Patricio. 2004. *Las grandes alamedas. El Chile post Pinochet*. Santiago: La Tercera.

Piñera, José. 1995. “Chile: el poder de una idea”. En *El desafío neoliberal*, editado por Barry Levine, 77-92. Bogotá: Norma.

Piñera, José. 2005. *Una casa dividida. Como la violencia política destruyó la democracia en Chile*. Santiago: Proyecto Chile 2010.

Tironi, Eugenio. 2002. *El cambio está aquí*. Santiago: La Tercera.

Tironi, Eugenio. 2005. *El sueño chileno*. Santiago: Taurus.

Tironi, Eugenio y otros. 2003. *Cuánto y cómo hemos cambiado los chilenos. Balance de una década*. Santiago: Cuadernos Bicentenario.

San Francisco, Alejandro. 2002. “Chile y el fin de la historia”. *Bicentenario* 1/1: 5-51.

Soto, Ángel. 2003. *El Mercurio y la difusión del pensamiento económico liberal 1955-1970*. Santiago: Centro de Estudios Bicentenario.

Soto, Ángel. 2006. “La sociedad chilena actual: cambios y continuidades”, en *Chile. Política y modernización democrática*, editado por Manuel Alcántara & Leticia Ruiz. Barcelona: Ed. Bellaterra.

Soto, Ángel. 2007. “The Founding Fathers of Chile Capitalist Revolution”. *Yale. Journal of International Affairs*. 2/2: 123-133.

Soto, Ángel y San Francisco, Alejandro. 2004. “Political and Economic Liberty in Latin America: Can They Coexist?” *Politics & Policy* 32 (1): 139-156.

Soto, Ángel y San Francisco, Alejandro. 2004b. “El gobierno del general Augusto Pinochet en Chile 1973-1990”. *Aportes* XIX (2): 98-123.

Soto, Ángel y Sanhueza, Raúl. 2005. “Un proyecto para América Latina: El consenso de Chile”. In *La experiencia chilena. Consensos para el desarrollo*, editado por Pedro Isern & Gabriel Salvia, 151-



178. Buenos Aires: CADAL.

Rojas, Gonzalo. 1998. *Chile escoge la libertad*. Santiago: Zig-Zag. 2 tomos.



## Biografía de los Autores

**Eneas Biglione** es Director del Hispanic American Center for Economic Research (HACER) con sede en Washington DC. Se graduó en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Católica Argentina (UCA). Obtuvo un associate degree en estudios internacionales y un associate degree en ciencias en la Northern Virginia Community College de Annandale, Virginia. HACER esta avocada al estudio de temas vinculados a países Latinoamericanos y la comunidad hispana en Estados Unidos; desde una perspectiva basada en el respeto de valores de libertad personal y económica, gobierno limitado y responsabilidad individual. Eneas Biglione es además consejero del gobierno federal Mexicano a través del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), dependiente de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México y Latin American Fellow de la Atlas Economic Research Foundation. Ha dictado conferencias en Estados Unidos, Ecuador, Guatemala, Argentina, Paraguay, México, Chile y Bolivia. Es además coautor del libro “Las frágiles democracias Latinoamericanas” de reciente publicación.

**Lisardo Bolaños** es Director del Programa de Apoyo al Legislativo e investigador asistente del Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN) de Guatemala. Economista especialista en temas de gasto público, transparencia y evaluación de políticas públicas.

**Juan Fernando Carpio** es Director Ejecutivo del Instituto para la Libertad de Quito, Ecuador. Es economista y editor de la revista electrónica “Libremente”. Autor de varios artículos publicados en diversos medios de prensa de Ecuador, como el Diario El Hoy, Revista Ekos, Diario El Comercio (Nacional), Diario del Norte (Imabura) y Diario La Verdad (Imabura y Cachi). Es profesor universitario y fue conductor y productor de programas de radios.

**Dora de Ampuero** es Directora Ejecutiva del Instituto Ecuatoriano de Economía Política (IEEP) de Guayaquil, Ecuador. Economista especialista en temas de política monetaria y fiscal.

**Ignacio De León** es experto internacional en políticas de competencia, regulación de infraestructura y desarrollo del sector privado. Obtuvo un Ph. D. y un Masters on Law en la University of London;

y un LL.B. en la Universidad Católica Andrés Bello. Recibió el premio Miguel José Sanz, Segunda Clase, del Colegio de Abogados de Venezuela; fue Fellow en el Whitney R. Harris Institute for Global Studies, Washington University in St. Louis; y, obtuvo una Fulbright Scholarship, como profesor visitante en la New York University. Actualmente es socio y gerente de Econlex Consulting, en Caracas. También es profesor de Economía Política en la Universidad Católica Andrés Bello, de Caracas; profesor adjunto en la Universidad Externado, de Bogotá; y profesor adjunto en la New York University.

**Jaime Díaz** es investigador asociado del Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN) de Guatemala. Economista especialista en econometría y microeconomía.

**José Joaquín Fernández** es Presidente del Instituto libertad de San José de Costa Rica. Es parte del programa doctoral en Economía de la Universidad Francisco Marroquín de Guatemala; posee un Master en Economía Empresarial por la misma universidad y completó el “International Program in Finance and Managerial Economics” en Boston University. Autor del libro: “Causa de la inflación, cierre del Banco Central y dolarización en Costa Rica”. Es consultor internacional de la firma Bekuo Investment Group, de la cual es Presidente, haciendo recomendaciones de tipo bursátiles con bonos de deuda externa soberana, en particular de América Latina. Fue funcionario del Banco Central de Costa Rica, fundador y gerente de varias empresas, fue miembro del Consejo Permanente de la ANFE ([www.anfe.or.cr](http://www.anfe.or.cr)) además, fue Secretario General adjunto del Comité Ejecutivo del Partido Movimiento Libertario ([www.libertario.org](http://www.libertario.org)) y es miembro de la Internacional Society for Individual Liberty ([www.ISIL.org](http://www.ISIL.org)); entre otras organizaciones. Además ha escrito muchos ensayos en la prensa nacional sobre temas económicos y políticos.

**Giancarlo Ibárgüen** es empresario y educador. Obtuvo un B.S. en Ingeniería Electrónica, con honores, por Texas A&M University. Fue Secretario General de la Universidad Francisco Marroquín de 1995 al 2003, año este último en que fue nombrado Rector, cargo que desempeña actualmente. También es miembro del Consejo Directivo de la UFM desde 1992. Es director del Centro Henry Hazlitt de la UFM y miembro del Consejo Directivo del Centro de Estudios Económico-Sociales (CEES) desde 1990. Lo es asimismo de consejos de administración en empresas industriales, comerciales y de software. Es

Presidente 2007–2008 del Comité Ejecutivo de la “Association of Private Enterprise Education” (APEE), Director y miembro del Consejo Consultivo de la “Society for Philosophical Inquiry”, y miembro del Comité de Fiduciarios de la Universidad Francisco Marroquín, de la “Mont Pelerin Society”, de la “Philadelphia Society” y del Institute of Electrical and Electronics Engineers (IEEE). Es miembro del Consejo Directivo de Liberty Fund, Indianápolis, Estados Unidos, desde 2007. Desde agosto de 2006 forma parte del Consejo Asesor de la Alianza por la educación de Microsoft, en la región de Centroamérica y del Caribe, como el representante de Guatemala. Es colaborador–fundador de la revista de Filosofía *Intuición*, y miembro del Consejo Editorial de la revista *Gerencia*. También fue Presidente–fundador de la Asociación de Amigos de la Biblioteca Ludwig von Mises, de la UFM, en 1991, Presidente–fundador de la Asociación por el Poder Local (APOLO) en el mismo año, y Director de la Asociación de Gerentes de Guatemala de 1992 a 1994. Sus publicaciones académicas sobre economía y telecomunicaciones han aparecido, entre otros medios, en *Libertas* (de Argentina) y en *Telecommunications Policy* (de Inglaterra). Ocasionalmente colabora en el folleto mensual *Tópicos de Actualidad*, publicado por el CEES. Es columnista de la revista *MONEDA*, colabora como columnista en Radio 10, y así colaboró también en el diario *Siglo XXI*. Sus artículos han sido reproducidos en diarios de Bolivia, Ecuador, México y España. A principios de 1995 elaboró el documento base, que conformaría el Título IV: Espectro Radioeléctrico, de la Ley General de Telecomunicaciones de Guatemala. En el 2000, editó y publicó en español el libro *Los ensayos de Warren Buffett: Lecciones para inversionistas y gerentes*, de Lawrence A. Cunningham. Ha organizado seis coloquios en Guatemala para Liberty Fund (de Indianapolis, Indiana, Estados Unidos) sobre tecnología, patentes, propiedad privada, Don Quijote, Robert Nozick y Adam Smith.

**Gustavo Lazzari** es Director de Políticas Públicas de la Fundación Atlas 1853 de Argentina. Licenciado en Economía, desarrolla una profusa actividad docente como Profesor de Economía y Economía Argentina en la Cámara Argentina de Comercio, Universidad del Salvador y en las escuelas de Postgrado ESEADE (Escuela Superior de Economía y Administración de Empresas y CE y CE (Rosario, Santa Fe). Académicamente ha sido asistente de investigación en ESEADE (Proyecto Políticas Públicas “Proyectos para una sociedad abierta” y en el Proyecto “En defensa de los mas nece-

sitados”). En 1992 el Centro de Economía Internacional y el PNUD – Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto premiaron su trabajo “El impacto de la PAC en las exportaciones agropecuarias argentinas”. Compiló y coordinó la publicación de libros y publicaciones de ESEADE, Fundación Atlas1853 y Fundación FEEL. Compiló junto a Martín Simonetta los libros “Héroes de la Libertad” (2006), Políticas Liberales Exitosas (2006, coeditado entre Fundación Atlas1853 y RELIAL) y Soluciones de Políticas Públicas para un país en Crisis (2003). Fue Director de Investigaciones de la Fundación Estudios Energéticos Latinoamericanos. (FEEL) y disertante en diferentes foros sobre temas de políticas públicas y educación económica. Sus artículos e informes son publicados por medios escritos nacionales y de América Latina. (La Nación, La Prensa, Ámbito Financiero, Infobae, entre otros medios del interior del país y América Latina. Ha cursado el Postgrado Master de Economía y Ciencias Políticas en ESEADE. Como actividad empresarial, desde 1993 gerencia una empresa del sector alimenticio.

**Hugo Maul** es Director del Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN) de Guatemala. Profesor de economía en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Francisco Marroquín. Es Economista, con especialidad en temas macroeconómicos, banca central, política fiscal, laboral y economía institucional. Cuenta con estudios de maestría y doctorado en ITAM, México, y UCLA, EE.UU. Cuenta con especializaciones en macroeconomía, finanzas internacionales e historia monetaria de Guatemala. Líder de opinión y editorialista en materia económica, columnista regular de El Periódico y colaborador de varias revistas nacionales y regionales. Es consultor internacional y asesor de gobierno en temas de reforma de mercado.

**Ariel Montoya** es Periodista, Editor y Poeta. Es Presidente de la Fundación para la Libertad, la Cultura y la Integración “Esquipulas”, y director de la revista regional “Decenio”. Columnista de periódicos como La Prensa de su país así como de El Nuevo Herald de La Florida, entre otros. Ha ejercido el periodismo desde muy joven, en Guatemala, país al que emigró en los años 80 y donde también estudió Ciencias Políticas, en la Universidad Francisco Marroquín. Ha publicado como poeta dos libros de poesía y también ha escrito sobre la integración regional y el fomento de la conciencia regional. Laboró como asesor de prensa en el gobierno de Arnoldo Alemán y fue secretario privado del gobierno de Enrique Bolaños. Actualmente trabaja

como asesor de comunicación en instituciones privadas, dedicándose también a la labor editorial. Políticamente, es un promotor de la unidad liberal nicaragüense.

**Martín Simonetta** es Director Ejecutivo de la Fundación Atlas 1853 de Argentina. Por su desempeño al frente de la misma ha sido elegido “Joven Sobresaliente de la Argentina 2004” (The Outstanding Young Person of Argentina–TOYP 2004) por Junior Chamber International y la Cámara Argentina de Comercio (CAC), habiendo recibido la mención “Animarse a Más” por parte de PepsiCo. Fue galardonado en 1999 con el British Chevening Scholarship por parte del British Council, la Embajada Británica y la Fundación Antorchas para desarrollar investigaciones en el marco del Institute of Economic Affairs (IEA), Londres, Gran Bretaña. En el 2004, la Fundación Friedrich Naumann –organización dependiente del Partido Libre Democrático Alemán (PDF)– le otorgó una beca para desarrollar un Programa de Liderazgo Internacional en Globalización y Regionalismo en la Theodore Heuss Akademie, en Gummersbach, Alemania. En el mismo año, la Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales (FAES) –vinculada al Partido Popular (PP) de España también le otorgó una beca para el desarrollo del Programa Internacional de Visitantes FAES 2004, desarrollado en las ciudades de Madrid, Bruselas, Valladolid y Salamanca, destinado a expertos en políticas públicas de América Latina. En abril del 2007, fue galardonado con el premio “Camino de la Libertad” (segundo lugar) en el concurso de ensayos organizados por TV Azteca, el Grupo Salinas y la Fundación Azteca, de México. Profesionalmente se ha desempeñado en el sector privado, público y en organizaciones de la sociedad civil. Fue investigador en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), consultor técnico en la Comisión Nacional de Comercio Exterior (MEyOSP) y representante de Asuntos Gubernamentales de DuPont Argentina S.A. En el terreno académico, es profesor de Negociaciones Internacionales en la Universidad de Belgrano y de Economía Mundial y Economía Argentina en la Escuela de Negocios de la Cámara Argentina de Comercio (CAC). Tiene presencia en los medios de comunicación a través de columnas de opinión y entrevistas radiales y televisivas en temas de su especialidad. Sus columnas de opinión y estudios ha sido citados en sus libros por destacados autores tales como Álvaro Vargas Llosa, Carlos Montaner y Andrés Oppenheimer. Es licenciado en Relaciones Internacionales (Universidad del Salvador) y Master en Política Económica Internacional (Universidad de Belgrano).

**Ángel Soto** es Director del Instituto Democracia y Mercado de Chile. Historiador y Cientista Político, Doctor en Historia del Instituto Universitario Ortega y Gasset, Universidad Complutense de Madrid. Es profesor de Estudios Latinoamericanos en la Facultad de Comunicación de la Universidad de los Andes (Chile) y co-autor del libro “Las frágiles democracias latinoamericanas” (2008).





La presente edición se terminó de imprimir en el mes de diciembre del 2008 en *Impresiones Offset Caya*, ubicada en Zacahuizco Manzana “B” lote 22 Bis, Col San Lorenzo Tezonco, México, D.F. C.P. 09900 Tel 58-63-28-18