

DESARROLLO SOCIO-ECONÓMICO EN IRÁN Problemas y Perspectivas*

FRED HALLIDAY

EL ANÁLISIS DE LA ECONOMÍA DE IRÁN en la década pasada tuvo la tendencia a caer en dos categorías bien definidas. Por un lado la escuela "optimista", que empieza con el mismo Cha y sus ministros y que invade la prensa iraní y los escritos de autores tales como Jahangir Amuzegar, sobre el petróleo, y de D. R. Denman, sobre agricultura. Por el otro lado la escuela "pesimista", que incluye toda la gama de la oposición, marxista, liberal y religiosa y un cuerpo cada vez mayor de expertos académicos, financieros y periodísticos en el Occidente. Los optimistas enfatizan el enorme potencial que representan los ingresos del petróleo, la transformación ya lograda y el potencial aún mayor del cual se podrá disponer en las dos próximas décadas. El programa más optimista lo constituye por supuesto el llamado del Cha para hacer de Irán una "Gran Civilización" y para que se ponga a la par de los principales países industrializados para fines de la década de 1980. Los funcionarios públicos que cargan con la responsabilidad económica en Irán presentan informes favorables sobre lo que han logrado hacer y hacen grandiosas declaraciones sobre todo lo que llevarán pronto a la práctica. Cuando las cosas salen mal —como está sucediendo cada vez con mayor frecuencia— los optimistas elaboran entonces explicaciones convenientes: la corrupción de los funcionarios públicos o de los hombres de negocios iraníes o de las firmas extranjeras, los inflados pre-

* Este trabajo fue presentado en la primera reunión de la Asociación Latinoamericana de Estudios Afroasiáticos (ALAADA), México, D. F., junio de 1978.

cios de importación que Irán debe pagar, la traición de los árabes que evitan que Irán maximice sus ingresos provenientes de la exportación del petróleo. De vez en cuando el Cha discurre un gesto dramático para dar la impresión de que las cosas están cambiando: se establece una comisión imperial antidesperdicio o se inicia una acción anticorrupción; Hoveida le cede el paso a Amuzegar; una firma extranjera es sometida a juicio.

Pero es obvio para cualquiera, del Cha para abajo, que hay algo más profundo que no funciona en la economía iraní. Mientras que en los dos años posteriores al aumento del precio del petróleo de 1973 hubo una buena cantidad de propaganda sobre el desarrollo de la economía de Irán dado el aumento del PNB en términos actuales del 42% en 1974-1975; en este momento incluso la propaganda oficial ha adoptado un tono diferente: las críticas a ciertos funcionarios son ahora una práctica común como medio de desviar la atención de un análisis general, y el desempeño del régimen está obteniendo una recepción cada vez más hostil en el Occidente. Un reciente artículo en el periódico *Guardian* (Londres) hablaba de "graves problemas económicos, sociales y políticos" que acechaban al Cha (10 de abril de 1978). De acuerdo con esta información "la mayoría del dinero del Quinto Plan fue desperdiciado... Los problemas específicos involucrados constituyen un manual de historia del terror económico del Tercer Mundo. Una fuerza de trabajo echada a perder y en gran parte no-calificada, que ha crecido acostumbrada a un aumento anual de salarios del 25 al 50%, tiene poca noción de lo que es la disciplina. La productividad es baja y va en descenso. El gobierno está encantado de que la inflación haya sido reducida a una tasa anual del 24%... Las importaciones de alimentos promedian los \$2 000 millones anuales porque los campesinos son atraídos por las grandes ciudades. Los economistas opinan que hay muy poco que el Cha pueda hacer".

En el siguiente análisis quisiera enfocar cuatro cuestiones generales acerca del Irán contemporáneo, en un intento

de presentar alguna información básica y al mismo tiempo de ir más allá de los temas puramente inmediatos y llegar a algunos problemas a más largo plazo. Primero, quisiera hacer algunas observaciones generales sobre el cambiante mapa social de Irán; luego, examinar por turno el sector petrolero, el industrial y el agrícola. Para concluir sugeriré ciertas consecuencias políticas que pueden deducirse de este análisis. Es fácil decir que la economía iraní está en crisis, pero esto deja abierta la pregunta de qué clase de crisis se trata y de cuál pueda ser el resultado a largo plazo. Sin embargo, parecería que justo cuando la disponibilidad de los ingresos petroleros le dieron al Cha los medios económicos para consolidar su régimen en la década de 1960 y a principios de la de 1970, la probable baja de estos ingresos en la próxima década y media podía destruir una, si es que solamente es una, de las bases sobre las que ha descansado el régimen de Pahlavi.

1. *Cambios sociales*

Uno de los principales cambios sociales en el Irán actual es el cambiante patrón de distribución demográfica del país. Mientras que hasta la década de 1930 cerca del 21% del país vivía en ciudades (centros de residencias de más de 5 000 habitantes), la cifra había aumentado para 1966 a un 39%, y a un 45% para 1976. El último censo de 1976 calculaba que de una población de 33.6 millones, 15.7 millones vivían en las áreas urbanas y 17.9 millones en la zona rural. De acuerdo con una evaluación, la población iraní será de 53.5 millones en 1992 y para entonces, el 57% será población urbana y solamente un 43% rural. Irán no es todavía una sociedad predominantemente urbana, ni lo será durante algunas décadas, pero ha habido un dramático y probablemente permanente traslado de la población hacia las áreas urbanas, con inevitables implicaciones para el carácter de aquellas fuerzas que pueden ser capaces de constituir una amenaza para el régimen.

Este proceso de urbanización se ha dado junto con un cambio substancial en los patrones de empleo. Todavía en 1946 alrededor del 75% de toda la fuerza de trabajo en Irán trabajaba en el sector agrícola; pero para 1966 esta cifra había bajado a un 47% y en 1977 se estimó que solamente el 40% o incluso hasta un 33% de la población laboral seguía ocupado en la agricultura. Un porcentaje más alto de la población vivía todavía, como hemos visto, en las áreas rurales (55%) pero una proporción importante de ésta estaba empleada en trabajos no agrícolas tales como construcción (trabajadores estacionales) o en la industria rural. En 1977, de una fuerza de trabajo total de entre 10.3 y 10.6 millones, unos 2.5 millones estaban en alguna clase de manufactura, otro millón en la construcción y más de 3 millones en servicios.

No es posible, sobre la base de la información de que se dispone, traducir estas cifras demográficas y de empleo en términos de clase de alguna manera precisos, dado que el material sobre patrones de ingreso, gasto y propiedad en la sociedad iraní es muy incompleto. Pero no obstante es posible hacer algunos comentarios generales acerca de la cambiante composición de clase de la sociedad iraní en las pasadas dos décadas, con lo cual tendremos un bosquejo mínimo de lo que ha ocurrido.

En primer lugar, se ha dado una declinación de ciertos grupos sociales que han sido desplazados por el desarrollo capitalista. En las áreas rurales, los grandes terratenientes han perdido algunas de sus tierras y han sido reemplazados por el estado como la fuerza dominante en la zona rural. Como veremos, no es que hayan sufrido expropiaciones y hayan sido expulsados de la clase dominante, pero sus posesiones tradicionales y el poder que las acompañaba ciertamente se han visto reducidos. En segundo lugar, la importancia del sector nómada ha seguido declinando, aun cuando las estadísticas acerca de esta cuestión son inciertas. Mientras en las primeras décadas de este siglo un cuarto o incluso un tercio de todos los iraníes era nómada, en la

actualidad alrededor de sólo 2 millones (6%) migran estacionalmente de tal manera que el peso demográfico de los nómadas, así como su potencial peso político, ha disminuido considerablemente. En los pueblos, la mayor pérdida ha sido el bazar, históricamente el centro del poder financiero y comercial, ahora debilitado por el surgimiento de nuevas instituciones financieras (los bancos) y de nuevas entidades de comercio, de empresarios y compañías. El bazar no ha sido completamente destruido por el surgimiento de fuerzas capitalistas contemporáneas, y muchas de éstas, que ahora dominan la escena, se originaron en él, en la década de los cuarenta. Pero ha habido una innegable e irreversible reducción de su peso económico y por ende de su peso político.

Por contraste, está surgiendo en Irán un nuevo mapa de clases, siempre cambiante y todavía muy difícil de delinear, pero que es claramente producto de los desarrollos económicos de las dos décadas pasadas. Tres procesos en particular requieren una cuidadosa atención: a) ha habido una considerable transformación de la estructura de clase en las áreas rurales, que siguió al programa de reforma agraria de 1862-1971. Mientras que la reforma fue, en términos económicos, un fracaso (véase más adelante) fue también lo que produjo cambios substanciales en la estructura política y social de la zona rural —cambios que como ya hemos visto corrieron paralelos al traslado de la población de las áreas rurales a las ciudades. Este no es el lugar para revisar la complicada historia de la reforma agraria, con sus diferentes fases, y todo lo que necesitamos hacer es resumir las consecuencias de todo el proceso. Antes de la reforma, había alrededor de 3.5 millones de familias en la zona rural iraní, la gran mayoría de las cuales no tenían suficientes tierras como para vivir de ellas. La reforma distribuyó tierras a alrededor de 1.6 millones de familias, creando con esto una burguesía o, según la cantidad de tierras que poseían, una pequeña burguesía rural. Este nuevo sector enriquecido pudo tener acceso a los fondos estatales para

la comercialización y el desarrollo y controló las nuevas cooperativas establecidas en las áreas rurales. Los viejos terratenientes retuvieron algunas de sus tierras; al resto se le proporcionó una substancial compensación y volvieron su atención a actividades urbanas tales como la especulación habitacional, a la que muchos de ellos ya se dedicaban desde tiempo antes. Pero mientras que la mitad de la población rural adquiría tierras, no sucedía lo mismo con la otra mitad, que de hecho perdió incluso el acceso parcial a los derechos de cultivo y trabajo que había tenido. Codo a codo con la creación de una nueva burguesía rural se produjo la creación de un nuevo proletariado rural.

b) En las ciudades ha surgido una nueva clase asalariada. El empleo en las manufacturas y en la construcción se ha triplicado en el período 1956-1976, de tal manera que ahora los asalariados, en el sentido amplio de la palabra, constituyen una fuerza importante y desconocida en la sociedad iraní, que llega a más de 3.5 millones. Sin embargo, a pesar del peso numérico de esta clase, no es fácilmente movilizable para propósitos políticos. Muy pocos de sus miembros trabajan en las modernas plantas industriales. El petróleo, que en términos rentables constituye la base de la economía iraní, emplea alrededor de 40 000 trabajadores, menos del 0.05% de la fuerza total de trabajo, y los aumentos masivos en la producción de petróleo por trabajador (20 veces a partir de la década de 1950) han permitido una reducción neta de la cantidad de trabajadores empleados, en comparación con las décadas anteriores.

Aquellos que trabajan en la industria manufacturera están mayoritariamente en establecimientos artesanales de pequeña escala. De los 225 000 establecimientos manufactureros existentes en 1972, no menos de 219 000 empleaban menos de diez gentes y en 1977 se estimó que el 72% de los que trabajaban en el sector de manufacturas, o sea 1.8 millones, estaban empleados en unidades con menos de diez personas. El número de personas empleadas en las modernas unidades industriales es probablemente alrededor

de 700 000 o sea menos del 7% de toda la población económicamente activa. Por esta razón la clase asalariada urbana está extremadamente fragmentada, dividida como está en diferentes unidades de pequeña escala. Sin embargo, algunos sectores de la clase obrera urbana han sido capaces de ejercer una influencia masiva sobre la estructura de salarios a partir del aumento de los precios del petróleo en 1973, al usar sus posiciones de monopolio como trabajadores calificados, logrando elevar los salarios un 30% o un 50% al año. Esto ha provocado las protestas de los patrones, tanto extranjeros como locales y el régimen ha tratado de balancear las presiones salariales y de fomentar el aumento de la producción por medio de pretendidos programas de bienestar —un programa de participación de los trabajadores y un esquema de reparto de las ganancias. Como bajo los regímenes fascistas en Italia y Alemania, el régimen iraní (que no es un régimen fascista) ha tratado de incorporar a la clase trabajadora, cuya energía necesita, en un intento de elevar la producción y la productividad y de implementar un programa de expansión económica. Como veremos, esta política no ha tenido éxito.

c) Del otro lado de las barreras de clase, se ha creado una burguesía enormemente amplia. En términos muy generales, esta burguesía, la clase que directa o indirectamente es la propietaria de la mayor parte del excedente petrolero y cuyos intereses son defendidos por el régimen, puede ser dividida en tres sectores: los más altos escalones del aparato estatal, tanto militares como civiles; los terratenientes capitalistas con grandes posesiones, y los empresarios privados dedicados a las finanzas, el comercio y la industria. Esta burguesía, en su conjunto depende para su supervivencia de que el Estado la provea de recursos económicos y de que dirija la economía; esta burguesía no es un agente independiente del tipo que se puede encontrar en un país como India. Sin embargo, esta clase es capaz de ciertas iniciativas limitadas: en particular, ha demostrado que aunque se beneficie con los programas de desarrollo económico del

Cha, no está preparada para colaborar en los programas de inversión a largo plazo que se requieren para consolidar el capitalismo iraní. El capital privado en Irán está colocado en el comercio y en la inversión a corto plazo, como la habitacional. Cada vez en mayor medida, el capital está siendo enviado al extranjero porque los que adquieren ganancias en Irán temen que la prosperidad actual sea temporal y prefieren colocar sus fondos en otros países capitalistas más seguros. Por ejemplo, existen ahora más de 30 000 iraníes con casas en Londres o en sus alrededores —un pequeño índice de la escala y dirección del flujo de capital. En total más de 100 000 iraníes han optado por vivir en el extranjero.

Por otro lado, a pesar de su incómoda relación con el gobierno de Pahlavi, esta clase sabe que este estado es un estado capitalista, un estado que defiende los intereses de la burguesía iraní. Si se viera amenazada, esta clase estaría preparada para luchar en defensa de sus intereses, de allí que incluso si fuese derrocada la forma específica de estado capitalista en Irán —el monarca Pahlavi— la burguesía iraní seguirá existiendo y recibirá un poderoso apoyo internacional, tanto de los Estados Árabes como de los Estados Unidos, para defender su posición.

2. *Petróleo y gas*

La economía iraní ha experimentado una importante transformación desde principios de la década de 1960, cuando el estado empezó a promover el desarrollo capitalista de una manera concertada. Todos los índices convencionales de crecimiento lo demuestran. En términos corrientes actuales, el PNB aumentó a razón de un 8% anual en la década de 1960, de un 14.2% en 1972-73, de un 30.3% en 1973-74 y de un 42% en 1974-75. Entre 1972 y 1978, el PNB ha crecido de \$17.3 miles de millones a una cantidad estimada en \$24.6 miles de millones. El PNB *per capita* también ha aumentado considerablemente —de alrededor de \$450 *p.a.* en 1971 a \$1 344 en 1974. Al mismo tiempo ha habido un

alza impresionante en la producción del sector manufacturero: a partir de 1966 aumentó a razón de un 14% anual, incrementándose a un 17% en 1973-76: ha llegado a ocupar un lugar cada vez más importante en el conjunto de la economía, dando empleo a cerca de un cuarto de la fuerza total de trabajo y constituyendo un 16.1% del PIB para 1977-78. Un examen más cuidadoso mostrará que el desempeño económico iraní no puede presentarse simplemente en estos términos, que muchas estadísticas son exageradas y, además, que es poco probable que continúen dándose las tasas de principios de la década de 1970. Pero a pesar de cualquier salvedad, no puede haber duda de que el desempeño de Irán es substancial y, en un sentido comparativo, excepcional. Irán ha tenido una de las tasas de crecimiento sostenido más altas entre los países del Tercer Mundo, capitalistas o comunistas, y está, en la mayor parte de los principales indicadores, entre los más desarrollados de tales estados.

Por supuesto, la base de esta expansión ha sido el petróleo y son las características peculiares de este recurso las que han dado las oportunidades y, al mismo tiempo, conformado las limitaciones del desarrollo económico iraní. Un efecto del *boom* ha sido que de hecho ha aumentado la dependencia de la economía sobre el petróleo: de representar un 19.5% del PIB en 1972-73, el petróleo aumentó a un 49.7% en 1977-78. En 1977 constituyó un 77% de las rentas del gobierno y el 87% de las ganancias del intercambio con el extranjero. El crecimiento de Irán, pasado y futuro, sería inconcebible sin él. Esto se refleja elocuentemente en el aumento de los ingresos del gobierno provenientes del petróleo: éstos aumentaron de \$817 ms. en 1968 a \$2.25 o ms. en 1972-73 y a 19.1 miles de millones en 1975-76. Los gastos de los planes de desarrollo gubernamentales se han elevado consecuentemente. El Primer Plan (1948-1956) tenía un gasto proyectado de \$350 ms., el Cuarto (1968-1972) un gasto proyectado de \$8 284 ms. y el Quinto (1973-78), posterior al incremento de los precios del petró-

leo, aumentó a \$69 miles de millones. No obstante si el petróleo ha proporcionado la oportunidad para el crecimiento, también ha impuesto otras limitaciones a la economía, que no son insuperables pero que no podrán ser superadas tan sólo mediante estos ingresos. *El flujo de los ingresos petroleros al Estado iraní ha proporcionado una limitada oportunidad histórica para el desarrollo de Irán: queda por verse si esta oportunidad será utilizada y hasta dónde.*

En términos más sencillos, este asunto puede ser presentado en función de tres problemas. Primero, por sí mismo el petróleo no tiene efectos de desarrollo, es decir, no establece vínculos con el resto de la economía. No tiene "vínculos retroactivos" ya que emplea una pequeñísima fuerza de trabajo y adquiere su capital y tecnología del extranjero: en las primeras décadas de la industria del petróleo iraní, incluso la comida para la compañía petrolera era traída del extranjero. El petróleo tampoco establece "vínculos progresivos" ya que la mayoría de su producto es exportado: solamente establece estas interacciones al proporcionar una fuente de energía y ahorrar así las divisas extranjeras que de otra manera deberían ser utilizadas en la importación del material necesarios. El petróleo tiene solamente un efecto substancial: proporciona al Estado un ingreso, que puede, para todo intento y propósito, ser tratado como una forma de renta. Los otros efectos del petróleo dependen de lo que se haga con la renta —es decir, del carácter de clase del estado y de los programas de desarrollo que éste inicie. Las prioridades estatales, políticas y sociales, encontrarán necesariamente un reflejo en estos últimos. Por esta razón, esta cuestión es una cuestión que combina los temas económico, político y social: cómo el Estado *transforma* el ingreso y qué oportunidades y obstáculos se enfrentan a esta transformación.

Pero el problema es aún más amplio, puesto que la infusión de grandes sumas de capital hace surgir dos problemas más. La transformación implica no solamente vencer obstáculos presentes en la economía (por ejemplo, el anal-

fabetismo o ia falta de comunicaciones) sino también eliminar nuevos obstáculos creados por el flujo del dinero del petróleo, tales como la inflación, la industria no competitiva, la explosión de las actividades económicas improductivas y la desigualdad en el ingreso. En un país subdesarrollado y productor de petróleo como Irán, estos dos conjuntos de problemas se exacerban mutuamente y se combinan uno al otro para desviar el ingreso del Estado de la inversión al consumo, disminuyendo de este modo la contribución del petróleo al desarrollo a largo plazo de la economía. Finalmente está el hecho de que el petróleo es un activo desperdiable: las rentas malgastadas en un año representan una pérdida neta en el proceso de acumulación del país. Lograr que mediante la renta se llegue a un aumento en la producción es, en consecuencia, una carrera contra el tiempo: utilizar el petróleo de tal manera que la economía sea lo más independiente del petróleo y lo más desarrollada posible, para cuando llegue el tiempo en que se acabe el petróleo. El petróleo ha proporcionado fondos para la expansión económica pero ¿cuál será la futura contribución del petróleo al crecimiento de Irán? Esencialmente, Irán tiene tres fuentes de ingreso relacionadas, procedentes de las exportaciones de energía: el petróleo, la petroquímica y el gas. Se estima que Irán seguirá siendo un importante exportador de petróleo hasta finales de la década de 1980, aun cuando una inesperada alza en la demanda interna podría adelantar esta fecha y nuevos descubrimientos de reservas podrían posponerlas hasta el próximo siglo. Mientras tanto la información actual indica que Irán tiene solamente una década y media para independizarse del petróleo. Irán ha tratado de aumentar sus ganancias por concepto de exportaciones refinando el petróleo, en lugar de exportarlo crudo, pero los beneficios de esto son limitados: el valor agregado sobre el proceso de refinación es muy bajo y existe ya en el mundo un excedente de la capacidad de refinación. Los productos de la petroquímica constituyen un área obvia para elevar el valor de las exportaciones y la inversión en plantas petro-

químicas es parte principal del Plan Quinquenal de 1973-1978, en el cual sólo a los metales y al acero les corresponde una parte mayor de los fondos para el desarrollo industrial. En 1976 la Compañía Petroquímica Nacional tenía cuatro complejos trabajando, elaborando fertilizantes, plásticos y otros productos. Pero también aquí existen serias limitaciones. El costo de edificación de una planta semejante es 50-80% más alto que en los países de demanda final tales como Japón y, dado el aumento de la inversión en petroquímica en el mundo, los mercados para tales bienes no están exentos de una seria competencia. Además, a medida que la demanda interna iraní crezca, disminuirá la cantidad exportable y las ganancias de divisas. De aquí que, incluso sobre bases optimistas, la producción petroquímica de Irán no reducirá substancialmente la dependencia iraní sobre las exportaciones de petróleo.

La perspectiva para las exportaciones de gas son más favorables, Irán tiene reservas estimadas de 10 600 millones de metros cúbicos de gas. Esto es un 16% del total mundial y más que de cualquier otro país excepto la Unión Soviética. De acuerdo con las tasas de 1975, Irán podría continuar produciendo gas durante 234 años. Esto es potencialmente una importante fuente de ingresos y desde 1970 Irán ha exportado gas a la Unión Soviética por medio de un gasoducto. Se estima que los ingresos de Irán gracias al gas, podrían aumentar a alrededor de \$3 400 millones y \$5 600 millones para finales de la década de 1980. Mucho dependerá de la importancia que adquiera el gas en los requerimientos energéticos de los países capitalistas avanzados en las décadas futuras, pero incluso si éste llega a cobrar importancia, Irán no puede depender del gas para llenar el abismo ocasionado por el petróleo. Las estimaciones más altas para los ingresos por el gas constituyen solamente el 25% de los ingresos petroleros. Además, la comercialización del gas iraní en Europa occidental enfrentará una seria competencia por parte de Argelia y de Holanda, dos países que se encuentran en una mejor posición, dado

que los costos de transporte de gas son hasta diez veces más que los del transporte del petróleo, éste es un factor de peso. De acuerdo con una estimación, los países europeos importarán entre 6.5 y 7.4 miles de millones de pies cúbicos de gas en 1985: Holanda provera 2.1 miles de millones de pies cúbicos, Argelia de 1.5 a 1.6 e Irán de 1.4 a 1.8. De hecho Irán ha empezado a sentir los límites de este mercado competitivo y en octubre de 1976 canceló un importante acuerdo firmado en 1974 con dos compañías belgas y con la Compañía de Gas Natural El Paso, de los Estados Unidos, porque no pudo asegurar condiciones favorables de comercialización. Por ello la perspectiva es que aunque en el futuro Irán se beneficiará considerablemente de las exportaciones de gas, aún es incierto el volumen de las mismas y no compensarán adecuadamente la pérdida de los ingresos cuando disminuyan las exportaciones de petróleo.

3. *Desarrollo industrial*

Por esta razón Irán tiene que encontrar una nueva rama de actividades económicas mediante la cual pueda enfrentar la demanda interna y ganar las divisas que necesita para importar bienes. Si Irán tuviera una ventaja comparable a largo plazo en alguna otra rama de actividad entonces el desarrollo no dependería inevitablemente de la industrialización. Pero no existe tal ventaja en ningún otro sector: el petróleo y las áreas relacionadas con él serán suficientes sólo hasta principios de la década de 1990 y la agricultura es, y seguirá siendo, deficiente por un largo tiempo. Por esta razón Irán debe industrializarse.

Irán tiene varias ventajas para llevar a la práctica un intento de industrialización. Al contrario de la mayoría de los países del Tercer Mundo, tiene los fondos de inversión necesarios y de esta manera no tendrá que pedirlos prestados al extranjero o exprimir al sector industrial para generar el capital necesario. En Irán existe también un mercado potencialmente amplio de 34 millones de personas, y existe

una variedad de materias primas, minerales y agrícolas, en el país. Existe también un agente fuerte, el estado, que profesa su deseo de llevar a cabo un programa de industrialización. El crecimiento de la industria iraní ha sido, principalmente, resultado de la intervención del estado en el período que comienza con la década de 1950. En el pasado, ni la burguesía nacional iraní, ni el capital extranjero, fueron capaces o tuvieron deseos de llevar a cabo la industrialización, pero, bajo las condiciones políticas y financieras favorables forjadas a partir de 1953, estas dos ramas privadas del capital han estado de acuerdo en participar en el programa de industrialización.

La industria creció a razón de un 15.2% anual en la década comprendida entre 1965-1975 y el estado ha sido, cada vez más, la fuerza dominante: no solamente proveyó directamente el 60% de toda la inversión industrial en el Quinto Plan Quinquenal (1973-1978) sino que también proporcionó los fondos que los intereses privados pidieron prestados para satisfacer sus necesidades. Al mismo tiempo, el Estado intervino fijando aranceles de 200% o 300% sobre muchos bienes importados con el fin de proteger la producción nacional iraní y asumió él solo la responsabilidad de construir la infraestructura necesaria para el crecimiento económico. Como hemos visto, los intereses privados se apoyan fuertemente sobre el estado pero también se encuentran restringidos a unas pocas familias poderosas. En 1974, 45 familias controlaban el 85% de las firmas con un intercambio de más de 10 millones de *rials*. Algunos de estos empresarios son ex-terratenientes que utilizaron las ganancias de las tierras, o la compensación que les dio por ellas el estado, como fondos de inversión; algunos son ex-comerciantes del bazar que han dejado el comercio por esta otra actividad, y algunos son funcionarios civiles que han amasado fondos especulativos por medio de la corrupción. El tercer socio en el programa de industrialización es el capital extranjero —limitado hasta la década de 1960 casi enteramente a la industria petrolera. Para 1974, sin embargo, 183 firmas del

extranjero habían invertido en Irán. Por un lado, el Estado iraní ha restringido las propiedades de las firmas extranjeras a empresas conjuntas, poniendo por lo general un límite formal a sus participaciones del 25% al 33%. La inversión extranjera constituye alrededor del 5% de la inversión total. Por otro lado, las garantías y las facilidades de repatriación son generosas y el estado iraní depende de estas firmas extranjeras para construir sectores modernos claves de la economía. La producción de automóviles, hule y, actualmente, de productos petroquímicos son las áreas favoritas. La cooperación con la Chrysler en la producción de carros y con la Krupp en el acero son ejemplos en este sentido. No existen cifras exactas sobre las ganancias de la industria iraní, pero tanto los inversionistas extranjeros como los iraníes parecen haberse beneficiado substancialmente del crecimiento industrial. Los iraníes aseguran que ellos hacen uso de las facilidades del gobierno al máximo y por su parte los inversionistas extranjeros han reportado tasas de ganancias hasta de 40 o 50% sobre sus empresas en Irán. Pero la relación entre el estado y sus socios es, en muchas maneras, una relación nada fácil y esto restringe el crecimiento económico. Primero que nada, los capitalistas privados tienen que gastar una considerable cantidad de tiempo y energía simplemente negociando con la maquinaria estatal para obtener un permiso, sobornando, lidiando con nuevos y contradictorios reglamentos, etc. La misma maquinaria estatal no ha sido adaptada de manera apropiada a las necesidades de promover un rápido desarrollo capitalista, con el resultado de que el flujo de información y cooperación entre los sectores privados es a menudo extremadamente malo. Ya a principios de la década de 1970 las firmas extranjeras se quejaban bastante por este problema pero cuando el Estado iraní empezó a quedarse corto de dinero en efectivo en 1976-77 y no cumplió con sus pagos, las dificultades se hicieron mucho peores. A partir de 1975 el número de nuevas firmas inversionistas disminuyó y algunas firmas se retiraron de Irán para siempre.

El régimen está también atrapado por un conflicto entre la necesidad de asegurar la cooperación del capital privado y la más amplia necesidad política de pasar por un gobierno popular y nacionalista. Un claro ejemplo de esto se dio en el verano y otoño de 1975 cuando, al mismo tiempo que empezaron a surgir los primeros problemas post-1975, el Cha lanzó tres campañas distintas, una contra la especulación en los precios, otra en contra de la corrupción y una tercera para establecer las participaciones de los trabajadores en la industria. Esta última, en parte, tenía la intención de desalentar la movilidad laboral al dar a los trabajadores un incentivo para permanecer en los lugares donde ya estaban empleados. La campaña de precios condujo al arresto o a la multa de más de 8 000 hombres de negocios iraníes; la segunda condujo a ataques a una serie de firmas extranjeras incluyendo las firmas norteamericanas Grumman, la firma azucarera británica Tate & Lyle, y la firma alemana Siemens, y la tercera fue considerada por todos los hombres de negocios iraníes y extranjeros como una amenaza para su posición ya que reduciría sus ganancias. Como resultado, decayó la inversión privada y un total de \$2 mil millones de capital privado de Irán (10% de los ingresos petroleros de ese año) dejó el país en unas pocas semanas. Por su parte las empresas extranjeras que operan en Irán están determinadas a asegurar que recuperarán su dinero tan rápidamente como sea posible y es este criterio, y no los intereses a más largo plazo del desarrollo iraní, lo que gobierna sus políticas. Un funcionario público del Departamento de Estado de los Estados Unidos, responsable para Irán, a quien entrevisté en octubre de 1976, señaló que las firmas norteamericanas en Irán trabajaban sobre la base de "aprovecha ahora que se puede", dado que pensaban que una inversión sólo era segura mientras se pudiera recuperar el dinero en un período de 4-5-años.

No es ni sorprendente ni novedoso señalar que las firmas privadas, iraníes o extranjeras, operan sobre una base semejante: tal es la lógica del capitalismo y sería realmente

extraño si estas empresas se comportaran de manera diferente. En principio no están ni opuestas al desarrollo de Irán ni comprometidas a ello —su conducta está determinada por otros factores y si estos factores fuesen favorables, entonces las firmas privadas podrían y favorecerían la industrialización de Irán. Parte de las razones de las dificultades de la industrialización iraní deben residir en el carácter de la maquinaria estatal y en su propia debilidad. Las decisiones raramente son planeadas y ejecutadas de manera eficiente: muchas de las sumas asignadas a proyectos específicos nunca son gastadas —durante el Cuarto Plan (1969-1973) solamente el 60% de las asignaciones fueron desembolsadas. No existe tampoco una apropiada maquinaria de planeación: en palabras de un experto "la única clase de planeación que existe en Irán es lo que el Cha quiere". El mismo experto señaló que muchas de las estadísticas son exageradas:

INVERSIÓN PRIVADA EXTRANJERA EN IRÁN 1956-1974

<i>País</i>	<i>Nº de empresas</i>	<i>Capital (en m. rials)</i>
Estados Unidos	43	5 711
República Federal de Alemania	23	1 669
Japón	23	2 737
Reino Unido	20	347
Suiza	13	1 360
Francia	12	547
Compañías mixtas	17	1 435
Otras *	32	1 423
TOTAL	183	15 227

* Italia y Dinamarca, 5 cada una; Suecia y Holanda, 4 cada una; Bélgica y Luxemburgo, 3 cada una; Israel 2; y Australia, Austria, Grecia, India, Kenya, Panamá, 1 cada una.

Fuente: *Iran: Past, Present and Future*, pp. 379, 380.

Las cifras de la producción industrial no lo son tanto, pero las de cambios de precios son considerablemente menores

a las verdaderas, mientras que las de la producción agrícola están aumentadas en más de un 100%. Además, muchos de los créditos supuestamente invertidos en el desarrollo, han sido desviados al consumo o a otras ramas de la actividad económica tales como la especulación habitacional. Las cifras del crecimiento del PNB para la década de 1970 son además engañosas cuando mencionan que el petróleo representa un porcentaje tan amplio del PIB y que por ello el alza de su precio implica un alza en la producción física, que de hecho no se ha dado.

No todos los pretendidos cambios en la economía iraní son falsos pero ha habido un considerable grado de fantasía y falsedad incluso en aquellas épocas sobre las que el gobierno llama la atención. El régimen propone metas que no son adecuadamente sopesadas de antemano y a menudo falta la capacidad para hacer frente a dichas metas. Los medios masivos de comunicación iraníes están plagados de grandes proclamas del monarca o de sus ministros sobre éste o aquel triunfo; se ha establecido una ola de organizaciones y comités con nombres impresionantes para vigilar el desarrollo económico. Pero una gran cantidad de esto es pura retórica —en tales asuntos como el incremento de las exportaciones industriales, los aumentos en la productividad agrícola o las campañas contra el analfabetismo. Un examen más detenido de la industria iraní ayudará a aclarar esto. Lo que se hace evidente es que mientras que el petróleo ha permitido una considerable expansión en la producción y en el empleo industrial y la industria iraní está todavía y en muchas maneras atrasada y depende de los ingresos del petróleo para mantenerse. Al parecer, no será de ningún modo capaz de encarar los retos que se presentarán cuando disminuyan los ingresos del petróleo. Así, el petróleo ha actuado como motor del desarrollo iraní pero al mismo tiempo ha ayudado a tergiversar el camino de ese desarrollo de tal manera que se han perdido muchas oportunidades y se ha creado una peligrosa dependencia sobre los ingresos petroleros.

4. *Debilidad económica*

1. Mientras que en los últimos años se ha dado una expansión en la producción industrial, una proporción cada vez mayor de los ingresos petroleros ha sido utilizada en otros gastos que no han contribuido a desarrollar las capacidades productivas de Irán. El ejemplo más obvio lo constituyen los gastos en armamento y servicios. El gasto en armamentos ha ocupado un porcentaje de los fondos disponibles considerablemente mayor que el de la industria y a pesar de algunos beneficios indirectos (infraestructura) para la economía, dichos gastos deben ser vistos en general como una fuga en el desarrollo económico de Irán. Al mismo tiempo, a medida que ha aumentado la producción industrial el sector de servicios ha crecido aún más: mientras que en 1959-60 representó el 31.5% del PIB, en 1974-75 llegó al 39.4%, mientras que la industria llegó solamente al 16.1%. Es un caso universal que las economías basadas en las rentas alientan al sector de servicios a expensas del sector productivo: esta es el área donde la expansión es más fácil y donde, a menos que se tomen medidas efectivas en su contra, la expansión en el desembolso y en el empleo crece más rápidamente. Pero no representa necesariamente una ganancia neta para el fortalecimiento económico a largo plazo, y en el caso de Irán la expansión del sector de servicios ha reflejado sobre todo la expansión del inflado sector del empleo estatal y de los servicios que abastecen las necesidades de consumo de los más acomodados; el componente de importación de esta forma de demanda es, por supuesto muy alto. Finalmente el fracaso más importante en la inversión ha resultado extremadamente negativo pues se privó a la agricultura de los fondos que necesitaba en la década de 1960 para hacer de la reforma agraria un éxito económico, distinto de uno político.

2. La principal forma de expansión industrial ha sido la sustitución de importaciones y ésta ha tomado la forma de un desarrollo de pequeñas unidades de trabajo intensivo.

En 1976, solamente el 17% de la fuerza de trabajo trabajaba en las 6 000 unidades manufactureras con 10 o más gentes. Mientras que el desarrollo de una industria moderna requiere de la transición de unidades artesanales de trabajo intensivo a otras de mayor intensidad de capital, la expansión industrial en Irán ha tomado la forma de una expansión desproporcionada en el sector artesanal. Aunque muchas de estas unidades pueden utilizar bien su trabajo y por esta razón ser eficientes, la productividad debe necesariamente ser baja, dada la alta inversión de trabajo en el producto final. Lo que la información existente sugiere, por el contrario, es que hay un alto grado de desperdicio en la industria iraní. Por ejemplo, un informe de los Estados Unidos sugería, en 1976, que el factor desperdicio en la economía iraní, en su conjunto, era del 40%. Incluso el moderno sector industrial adolece de grandes desventajas porque la mayoría de las plantas que producen bienes terminados son ensambladoras más que fábricas de los componentes de los bienes en cuestión. Irán no tiene una tecnología independiente y depende para esto de las firmas extranjeras. Es sabido que las unidades iraníes son mucho menos eficientes que las de cualquier otra parte: en 1976 tomaba 45 horas ensamblar un Chevrolet GM en Irán, mientras que el mismo proceso podía ser hecho en 25 horas en Alemania Occidental. Tampoco es posible esgrimir el argumento de que los salarios iraníes son mucho más bajos que en cualquier otra parte: los salarios para el trabajo calificado se elevaron hasta en un 50% en 1974 y 1975 y estas tasas, más la debilidad de la producción, hacen que los productos iraníes tengan precios considerablemente altos, comparados con sus contrapartes internacionales.

Lo que ha protegido a este sector son los aranceles extremadamente altos, pero el propósito de éstos, como el de la primera fase de la industrialización de sustitución de importaciones, debería ser dar a la industria nacional un respiro durante el cual pudiera hacerse competitiva a escala internacional. Si en lugar de ello los aranceles son utiliza-

dos para proteger permanentemente a la industria iraní de los efectos de la competencia extranjera, entonces no se sostiene la justificación inicial. En Irán la protección ha tenido este efecto: una estimación para 1972 descubrió que los bienes manufacturados iraníes eran un 25-33% más caros que los precios mundiales promedio y podemos suponer que la inflación post-1973 en Irán habrá aumentado esta brecha. Un informe oficial de Alemania Occidental, publicado en 1974, daba la siguiente estimación moderada para la industria y llamaba la atención sobre un problema adicional —la vasta importación de insumos destinados a la industria: “La industria iraní produce a un precio demasiado alto y no es competitiva internacionalmente. Las razones de esto residen en que depende extremadamente de las importaciones, en el bajo nivel del valor agregado, en el tamaño inapropiado de las plantas y la inadecuada planificación. Aunque la intención fue reemplazar las importaciones y ahorrar divisas, el establecimiento de empresas que están restringidas a las etapas finales y relativamente simples, tecnológicamente hablando, de la producción, tales como el ensamblado de carros, radios y artículos domésticos eléctricos, ha conducido a un desproporcionado aumento en la importación de los componentes necesarios”.

3. Además de que esta ineficiencia representa una seria y permanente pérdida de recursos para los iraníes, es mucho más peligrosa porque puede acabar con cualquier esperanza de aumentar las exportaciones industriales para hacer frente a los requerimientos de divisas cuando disminuyan los ingresos del petróleo. Esta es la debilidad más significativa de la industria iraní y no solamente se la puede medir de acuerdo con las necesidades de Irán para la década de 1990 sino también conforme a lo que otros países del Tercer Mundo son capaces de realizar en la actualidad. El problema es que las importaciones de Irán han aumentado espectacularmente como resultado del *boom* petrolero: de \$400 ms. en 1958-59 a \$3.5 miles de millones en 1972-73 y a \$18.4 miles de millones en 1975-76. Para 1983 las importaciones pueden lie-

gar a alcanzar los \$29 ms. Parte de este aumento puede ser justificado como una medida temporal necesaria para hacer frente a los requerimientos de bienes de capital del desarrollo iraní; pero esto representa menos que un tercio del total y una reducción severa de las importaciones inevitablemente tendría consecuencias políticas al detener el flujo de bienes de consumo. Por esta razón, Irán tiene que elevar sus exportaciones de bienes industrializados. Pero de hecho éstas han tenido un amplio y creciente déficit en el ramo no petrolero: las exportaciones no petroleras han caído de alrededor del 22% de las importaciones en 1959, a 19% en 1973 y 5% en 1975. Por esta razón la expansión en la producción industrial ha ido pareja con una brecha cada vez mayor entre lo que Irán importa y lo que exporta aparte del petróleo.

Aun cuando el gobierno pretende haber tratado de dar marcha atrás a esta tendencia, la situación se ha ido deteriorando. En 1975 las exportaciones no petroleras llegaron solamente a los \$700 millones mientras que las importaciones llegaron a los \$19 miles de millones. En la primera mitad de 1976-77 las importaciones se elevaron un 42% y las exportaciones no petroleras solamente un 6%. Entre abril y octubre de 1977, las exportaciones no petroleras cayeron un 41%. Cuando se examina la estructura de estas exportaciones la situación es aún más alarmante puesto que éstas proceden abrumadoramente del sector tradicional. En 1974-75, el 72% de las exportaciones no petroleras de Irán procedían de dicha área, la cual es relativamente inelástica; sólo el 28% de las exportaciones no petroleras provino del sector de la "nueva industria", es decir, del sector donde debería tener lugar la futura expansión.

En este contexto, el crecimiento industrial de Irán puede ser diferenciado del de varios otros países del Tercer Mundo cuyo reciente crecimiento industrial podría parecer comparable al de Irán. Estos últimos tienen tasas similares de crecimiento, o más bajas, pero este crecimiento está basado en bases más sólidas ya que sus exportaciones de manufacturas ocupan un porcentaje más alto del total. Por ello,

pueden afirmar que han desarrollado sus recursos productivos en una manera competitiva, cosa de la que Irán no es capaz. Por ejemplo, los bienes manufacturados constituyen más del 50% de las exportaciones de la India.

Existen dos razones principales para el pobre desempeño de Irán en este respecto. La primera es que los años de protección y subsidio por parte del Estado desde la década 1960 han creado un sector industrial ineficiente que no puede competir internacionalmente; los únicos mercados donde Irán puede vender bienes industriales, sin temor a la competencia, son los países comunistas, donde el comercio es arreglado sobre la base de acuerdos de intercambio de estado a estado que han estado vigentes durante varios años. Aunque Irán trata de promover tales acuerdos, existen límites para la cantidad que estos mercados pueden absorber de los productos de exportación que Irán quiere vender y, por definición, dichos países no podrían proporcionar a Irán divisas para otras importaciones. La otra razón es que el alza en la demanda interna ha más que sobrepasado el alza en la producción. En las secuelas del aumento del precio del petróleo, esto ha significado que una parte aún menor de la producción industrial está disponible para la exportación. Por ejemplo, en 1975-76, Irán produjo 87 000 automóviles, un aumento de 12 000 sobre el año anterior; pero la demanda interna fue tal que tuvo que importarse unos 65 000 automóviles más, los cuales a pesar de los altos aranceles fueron comprados. En ninguna área es esto más claro que en la producción de acero. En 1976-77 Irán produjo 1 millón de toneladas de acero, pero en sólo tres años la demanda aumentó de 2.2 millones de toneladas a 5.5 millones; aun cuando se esperaba que la producción aumentara para finales de 1977 a 1.9 millones de toneladas, no se espera un nuevo aumento en la producción antes de principios de la década de 1980. Por ello, para hacer frente a la demanda interna, incluyendo las demandas cada vez mayores de la industria automovilística, Irán tiene que importar más acero. La única manera de resolver este problema sería restringir

la demanda interna: pero esto es políticamente difícil para el régimen, dado que hacerlo así socavaría el sentimiento de prosperidad casi ilimitada que es la base del apoyo de los ricos iraníes. A largo plazo, será inevitable restringir de alguna manera las importaciones no esenciales o el consumo interno de los bienes necesarios para la exportación: pero el carácter de clase del régimen exige que estas políticas sean postpuestas tanto como sea posible.

4. El ímpetu de industrialización se ha enfrentado también con una serie de obstáculos internos de primera importancia que han evitado la implementación de los planes y ha provocado un serio desperdicio de recursos. La infraestructura disponible ha sido bastante inadecuada para la tarea de importar los productos ordenados. En 1975 los barcos estuvieron esperando por más de 100 días en los puertos del sur de Bandar Abbas y Khorramshahr. Una vez desembarcados, los productos esperaban a menudo semanas en los muelles, y muchos se echaban a perder como resultado de ello. Tan sólo en 1975 Irán pagó \$1.5 miles de millones por gastos de demora (es decir, más del 7% de todo su ingreso proveniente del petróleo) debido a los retrasos en la importación de productos. Otro problema fue el fuego: tan sólo un incendio en el puesto fronterizo de Julfa, en la frontera iraní-soviética, duró tres días en agosto de 1976 y tuvo como resultado demandas de seguros por \$150 millones. Aun cuando algunos de estos cuellos de botella se redujeron con el tiempo y en el futuro se dispondrá de instalaciones de infraestructura más eficientes y adecuadas, los problemas de comunicación interna continuarán siendo un serio obstáculo para la carrera de Irán contra el tiempo.

Un segundo problema de capital importancia reside en el campo de la administración y la fuerza de trabajo. Se estimó que para el plan de desarrollo de 1973-78, Irán necesitaría 2.1 millones de trabajadores calificados y que sería capaz de proporcionar solamente 1.4 millones; cualquiera que sea la situación, el nivel de calificación y la administración son extremadamente deficientes. Se discute entre los

economistas en qué medida la mano de obra ha constituido realmente un cuello de botella y cuánto durará esta situación, dado el aumento en el entrenamiento vocacional y en el terreno. Pero incluso cuando se ha podido encontrar mano de obra, ésta ha estado en condiciones de exigir un salario muy alto y con ello ha elevado los costos del producto final. Además Irán tiene un sistema educativo que es tristemente inadecuado para las necesidades de una nación industrializada: a finales de la década de 1950 se estaban graduando el mismo número de universitarios que en Japón un siglo antes y a medida que los graduados de la educación superior van aumentando, va bajando la calidad de la educación. Muy abajo en la escala, Irán todavía soporta un analfabetismo de más del 60% —más alto que el de la India— y esto también debe tener un efecto importante, aunque difícil de medir, sobre la eficiencia general de la fuerza de trabajo.

Estos y otros problemas reflejan la relativa falta de preparación de la economía iraní para asimilar grandes sumas de dinero. Inmediatamente después del aumento de precios de 1973, dichos problemas fueron ocultados mediante una avalancha de optimismo oficial que cegó a un buen número de comentaristas, en Irán y en todas partes. Sin embargo, en noviembre de 1976 la seriedad de la situación era tal que el mismo Cha anunció la necesidad de librar una guerra contra el desperdicio: "Es tiempo de dejar de soñar y ponerse a trabajar", declaró, sin ser demasiado preciso sobre lo que esto implicaba. Una indicación de la manera de pensar del régimen fue proporcionada por el enfoque de la comisión imperial establecida en este tiempo para investigar el problema. Sus áreas de investigación incluían: la pérdida de productos agrícolas por el empaque y la distribución deficiente, una investigación similar en los bienes industrializados, de producción tanto pública como privada; los retrasos en los puertos; los fracasos de las cooperativas rurales y de consumidores; las fallas de la energía eléctrica (cada vez más comunes en 1976 y 1977); y los inconvenientes en la educación. Esta acción, como las ante-

riores exhortaciones imperiales, sirvió de poco para manejar con eficacia los problemas pero demostró cuán seria era la situación, la cual se haría aún más seria en dos meses cuando la división de la OPEP redujo los ingresos petroleros de Irán en 1977.

5. Estos problemas son heredados del pasado e inevitablemente tendrán que ser resueltos a un ritmo mucho más lento que el del aumento de las rentas y de las importaciones. Pero hay otros problemas que son el resultado, en mayor o menor grado, de la manera misma en la cual se ha gastado el dinero del petróleo. El carácter de clase del régimen se ha hecho evidente en su fracaso al contraatacar las tendencias que surgen cuando grandes cantidades de dinero fluyen en un sistema y se carece de medidas compensatorias. Uno de estos problemas es la inflación: aun cuando las estadísticas oficiales dan tasas moderadas de inflación para principios y mediados de la década de 1970, se sabe que éstas son incorrectas. Después de que subió el petróleo, subieron los alimentos un 30% al año y en 1974-75 las rentas de las habitaciones en Teherán subieron un 200% y un 100% más en 1975-76. Otro es la importación de bienes no esenciales: sólo entre 1972 y 1975 el 29% de las importaciones de Irán fueron sobre bienes de capital. De la misma manera el enorme aumento en la demanda de alimentos y en la importación de alimentos podía ciertamente haber sido reducido mediante un control por parte del estado y mediante el racionamiento; en lugar de ello, se gastaron en subsidios para alimentos \$1.5 millones. El control de estos elementos de la economía, sin embargo, causaría serios problemas políticos y debilitaría el aire de optimismo generado por la idea del Cha de que Irán se convertiría en un "nuevo Japón" y se forjaría una "Gran Civilización.

Un indicador más de esto, de los costos "sombras" o invisibles de la política del régimen, se encuentra en el terreno de los impuestos. Dado que puede fiarse del petróleo, los impuestos directos juegan solamente un papel limitado en los ingresos totales del Estado.—23% en 1969— y

con el aumento de los precios del petróleo, decayeron todavía más. El impuesto sobre el ingreso personal es bajo y se le evade; pero el caso de las empresas es aún peor. En 1969 estos impuestos consituyeron tan sólo un 5% del ingreso del gobierno y en 1975 el Ministro de Finanzas reveló que de las 20 000 compañías registradas en Irán, solamente 9 362 estaban declarando sus impuestos y de éstas el 43% declaraba pérdidas. El resultado fue que solamente un cuarto de las firmas iraní pagaron algún impuesto y los impuestos representaron solamente el 3.5% del PIB en contra del 20-25% que el gobierno decía que quería. Sin duda la evasión de impuestos es un efecto de las etapas relativamente tempranas del desarrollo capitalista en Irán y del atraso de la maquinaria estatal; pero la capacidad del régimen para desatender este sector, como su desatención de la agricultura, fue posible porque el petróleo se combinó con los pocos deseos políticos de antagonizar la base de clase del régimen. Un desgano similar se nota en el mercado de divisas: parte de la prosperidad disfrutada por el iraní rico ha sido la posibilidad de viajar libremente al exterior. Alrededor del Año Nuevo iraní (21 de marzo) muchos miles viajan a Europa y, para finales de 1976, 20 000 iraní habían comprado casa en Londres o en los alrededores de esta ciudad. No había todavía ninguna restricción a la exportación de capital y un iraní podía ir al banco y sacar \$250 000 en cheques de viajero. Fue esto lo que hizo posible la fuga de \$2 mil millones en 1975, y de \$300 millones en unos diez días durante el pánico de la devaluación en 1977.

El más pernicioso reflejo de esta política se encuentra en el terreno de la distribución del ingreso. Es un argumento convencional de la economía de desarrollo que un aumento inicial en la desigualdad del ingreso es, o puede ser, benéfico para el crecimiento a largo plazo de una economía, y que una vez que el ingreso *per capita* sobrepasa la marca de los \$500 esta desigualdad debe empezar a disminuir. Pero este argumento, aun cuando sea válido, no se aplica a las economías basadas en la renta pues las fuerzas corree-

tivas que operan en otras economías no operan aquí; por el contrario, debido a que la distribución del ingreso refleja el carácter social del estado mismo, las desigualdades se exageran de tal modo que el abismo entre pobres y ricos continúa ampliándose mucho después de superar la marca de los \$500; además los pretendidos beneficios de más altos ingresos para algunos —ahorro e inversión— no ocurren, dado que el estado mismo ejecuta estas funciones y los ingresos privados son dedicados principalmente al consumo. Una evaluación del ingreso llevada a cabo en 1969 mostraba que el 10% privilegiado de la población representaba un 32.5% en el consumo, y que el 10% que le seguía representaba un 15.5%, esto es, el 20% privilegiado representaba casi la mitad, el 48%, del consumo. Los efectos del aumento del precio del petróleo deben haber contribuido a ensanchar esta brecha: mientras que el ingreso de los pobres ciertamente ha aumentado en algo, el rico se ha hecho mucho más rico. Un informe en 1976 indicaba que el 10% privilegiado ganaba en ese momento el 40% del total —un 7.5% en 1969. Por esta razón, parecería que el 10% privilegiado, quizá 3.5 millones de personas, o menos de un millón de familias, son quienes están disfrutando los frutos del *boom* petrolero.

Otro aspecto de la distribución del ingreso es el abismo urbano-rural. Cerca de la mitad de la población de Irán vive todavía en la zona rural (53.2% según el censo de 1976), y el abismo entre su ingreso y el de los habitantes de los pueblos y las ciudades se está ensanchando; mientras que de 2.3 en 1959 declinó a 1.91 en 1965 (como reflejo de los beneficios de la reforma agraria), en 1975 aumentó a 3.21 y puede aumentar a 8.0 e incluso a 12.0 en la década de 1980 antes de que disminuya nuevamente. Un patrón de distribución del ingreso de este tipo es fomentado por la manera en la cual los ingresos del petróleo se introducen en la economía, por la ausencia de un sistema de impuestos efectivo y por la promoción gubernamental de una próspera burguesía. Aunque esto es políticamente necesario

para el régimen, significa que este último está corriendo serios riesgos a largo plazo puesto que en términos puramente económicos el crecimiento del mercado interno está siendo restringido. Políticamente estas medidas presentarán considerables problemas dado que, aunque el ingreso de la masa de la población suba, el abismo entre ricos y pobres se ensanchará.

Las perspectivas para el desarrollo iraní, en las décadas durante y después de la exportación de petróleo dependen, por lo tanto, de que el régimen pueda hacer retroceder las tendencias inherentes en la economía de mediados de la década de 1970 y en qué medida puede lograrlo. Inmediatamente después del aumento en los precios del petróleo el gobierno aumentó las asignaciones de su Plan en un 90%, a \$69 mil millones, y proclamó una perspectiva optimista según la cual Irán, en dos décadas, se convertiría en una principal potencia industrializada y se pondría a la par de los países capitalistas avanzados. Por dos años Irán incluso tuvo un excedente de divisas y empezó a invertir en el extranjero. Pero dos años después la situación era bastante diferente y las demandas de la economía misma y la baja en la demanda mundial de petróleo iraní, fueron tan considerables que Irán no fue capaz de llevar a cabo algunos de los proyectos de desarrollo que había anunciado.

El papel de Irán como inversionista extranjero fue pasajero y de nuevo encaró la perspectiva de convertirse en un deudor de los mercados internacionales. Los límites del desarrollo, aun cuando se cuenta con grandes sumas de dinero, se han hecho así más evidentes. Como indicaba un informe del Instituto Hudson en 1975, Irán tendría, incluso en el poco probable caso de que lograra hacer frente a sus objetivos de crecimiento para 1985, una economía no mucho más desarrollada que la de la India e igual o un poco menos que la de México. Si no se logran estas metas, entonces "Irán, en la década final de este siglo, probaría ser no más que un edificio industrial a medio hacer, con los adornos del poder y de la influencia internacional pero nada de subs-

tancia" (*Iran, Oil Money and the Ambition of a Nation*, París, 1974). Las dificultades que Irán encara de ninguna manera son específicas de ese país. Muchas de ellas se encuentran en todo el Tercer Mundo, pero el caso iraní nos da un claro ejemplo de cómo persisten otros problemas aunque se elimine el problema más urgente: la aguda escasez de capital. Los países más semejantes a Irán son aquellos otros estados productores de petróleo que también tienen grandes poblaciones y extensiones de terreno y por ello son, por lo menos, candidatos para un desarrollo económico a largo plazo. Como Irán, Iraq y Argelia sufren una prolongada crisis en la productividad agrícola; también Venezuela se ha convertido en un importador neto de alimentos y adolece de una distribución desigual del ingreso y una escasez similar a la de Irán. Venezuela, como esos estados del Medio Oriente, tiene una escasez de personal administrativo calificado. En otra esfera, la corrupción, también pueden darse comparaciones: Nigeria e Indonesia, ambos, fueron testigos de casos espectaculares de corrupción después del aumento de los precios del petróleo —aquella en la industria del cemento y esta última, dentro de Pertamina, la compañía petrolera estatal. Como dice el Instituto Hudson: "... los países petroleros, incluyendo a Irán, son en realidad economías frágiles en las etapas muy tempranas de desarrollo nacional. Con sus altos nuevos ingresos petroleros tienen la *oportunidad* de dar grandes pasos hacia adelante al desarrollar sus industrias y al llevar a cabo reformas sociales. Pero aun capitalizando esta oportunidad —y muchos, es probable que no lo harán— están condenados a seguir siendo miembros de lo que las Naciones Unidas muy cortésmente describe como 'países menos desarrollados', durante muchos años más".

5. Agricultura

Ningún país puede sostener su crecimiento económico si no logra desarrollar la agricultura de un modo tal que

pueda hacer frente a los requerimientos de alimentos de una población más amplia y más rica, y satisfacer también los requerimientos de materias primas de su industria. Desde este punto de vista, la reforma agraria iraní ha sido un desastre y no se ven perspectivas de ninguna mejora substancial.

Irán nunca fue un exportador importante de productos agrícolas básicos y el petróleo le ha dado el dinero para financiar importaciones de capital. Pero el petróleo está también financiando ahora las importaciones de alimentos, a razón de entre \$2 y \$3 mil millones al año. Desde principios de la década de 1960 la producción agrícola *per capita* se ha elevado alrededor de un 1%, esto es, la producción se ha elevado sólo un poco más que la población y por eso se ha quedado bastante atrás de la demanda cada vez mayor, producto del aumento de la población y del aumento en el ingreso combinados. En todos los países en desarrollo la principal razón para el aumento en la demanda de alimentos es el hecho de que la gente gana más y quiere comer más y mejor e Irán no es la excepción. A finales de la década de 1970, la demanda de alimentos se está elevando a razón de alrededor de un 14% anual y esto continuará durante la década de 1980. La demanda de carne roja, la cual es altamente elástica al ingreso, se ha mostrado especialmente sensible con ello: el consumo *per capita* de 8 kilos anuales en la década de 1960 aumentó a 18 kilos a mediados de la década de 1970 y se espera que alcance los 47 kilos por cabeza en 1992. El consumo de carne roja se elevó un 100% en Teherán en 1974-1975, como reflejo de la concentración de los extranjeros y de los iraníes más ricos en esa ciudad. El aumento en la demanda de alimentos es tal que el consumo general se elevará de 245 000 millones de *rials* en 1971 a 1.3 mil millones en 1987.

Este déficit no puede ser atribuido a ningún problema pasajero suscitado por la reforma agraria. Refleja una importante falla estructural en la economía iraní y se está comiendo una cantidad cada vez mayor de los recursos dis-

ponibles del país. Primero, hay importación de alimentos —compras masivas de trigo de los Estados Unidos y de carne de Asia y Africa. Las cifras oficiales del año pasado indican que Irán importó el 18% de su carne roja, el 9% de sus aves y el 41% de sus cítricos. Las cifras reales son probablemente más altas. Entre el 10 y 20% de todos los ingresos petroleros se está yendo ahora en las importaciones de alimentos y para la década de 1980 la cuenta de las importaciones de alimentos estará por los \$4 000 millones para 1985 puede que sea tan alta como \$11 000 millones o sea el 40% de las importaciones. Al mismo tiempo, para apaciguar a los consumidores y promover a los productores, el estado está gastando fuertes sumas en subsidios para alimentos —estimados en alrededor de los \$2 000 millones.

Pero el caos en el campo tampoco está próximo a ser resuelto. Esencialmente, la reforma agraria ha generado una situación en que alguna gente tiene tierras pero en la que no se fomenta el aumento de la producción. Y en un intento de cambiar esta situación el estado ha cambiado de una política a otra. Después del fracaso en la producción de los nuevos agricultores con tierras, a mediados de la década de 1960, el estado alentó el *agribusiness*, la explotación a gran escala de las tierras por los capitalistas iraníes y extranjeros. Pero esta política no tuvo éxito y desplazó de sus tierras a muchos granjeros y campesinos; el estado decidió entonces amalgamar por la fuerza a los campesinos independientes en granjas estatales y organizaciones de productores, con el resultado de que también aumentó la resistencia a la cooperativización entre el campesinado iraní. La organización de la agricultura es caótica. El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, Ahmad Ali Ahmadi, ha estado recientemente respondiendo a las críticas diciendo que él diseñará un plan de desarrollo agrícola de 25 años. Pero no existe una indicación real de que el estado pueda, en ninguna manera seria, remediar la desastrosa situación en la cual se encuentra la agricultura iraní.

En la mayoría de las experiencias exitosas, la agricul-

tura no solamente ha generado un producto capaz de abastecer la demanda industrial y urbana, sino que también ha generado un excedente para proporcionar los fondos de inversión para la industrialización. En el caso de Irán, el petróleo ha permitido al Estado iraní intentar la industrialización mientras fracasaba en transformar la agricultura de manera tal que pudiera contribuir positivamente a la economía. El resultado es que el proceso normal del desarrollo ha dado marcha atrás: *el petróleo está subsidiando la agricultura* proporcionando los fondos para invertir en el sector rural, pagando las importaciones de alimentos y pagando subsidios para proteger a los consumidores de los precios altos. Este es un arreglo económico a largo plazo que no puede continuar y que a su debido tiempo aparecerá quizá como el más grande fracaso del programa económico del régimen Pahlavi.

6. Conclusiones

Parece inevitable, en este momento, que Irán enfrentará dos especies de crisis económicas en los años venideros. Más o menos para la próxima década, enfrentará una prolongada crisis producida por la incapacidad del régimen para utilizar los ingresos del petróleo con el fin de modernizar la economía. Los problemas actuales de la agricultura y de la industria no serán resueltos fácilmente y no existe una indicación de que el Cha o sus asesores hayan comprendido la magnitud de los problemas que encaran. La reciente decisión de seguir adelante con las plantas petroquímicas y con el programa de energía nuclear —políticas de costo enorme y de dudosa validez económica— muestra que los sueños de grandeza de Pahlavi siguen siendo dominantes. En algún punto a mediados o finales de la década de 1980, sin embargo, sobrevendrá otra crisis aún mayor, causada por la caída absoluta de las rentas petroleras. Ya no será posible importar o subsidiar los alimentos en la escala actual. Ya no será posible subsidiar la industria

o importar armamentos o permitir el libre movimiento de capitales tal como se ha hecho en la década de 1970. La capacidad de maniobra del régimen se verá enormemente reducida: como a finales del siglo diecinueve, se volverá dependiente de los préstamos del extranjero, excepto que esta vez lo será en mucho mayor escala y no tendrá recursos para evitar que la población iraní experimente el impacto total de esta crisis.