

# LA FORMACIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA EN EGIPTO, 1952-1980 \*

URSZULA ZULAWSKA

ESTE ARTÍCULO INTENTA DEFINIR LOS factores que influyeron en la formulación de las estrategias de desarrollo<sup>1</sup> económico en Egipto, en la selección de los objetivos en esa área y en la ejecución de las políticas económicas respectivas. Dentro del conjunto de estos factores destacan: el grado de desarrollo económico logrado anteriormente, la historia y la tradición del país, las condiciones naturales, el ambiente internacional y la estructura social.

Esta última se refleja, de manera particular, en la institución del estado<sup>2</sup> que, a su vez, decide sobre el carácter de la política económica. En este trabajo se pretende estudiar en qué medida los principales instrumentos de la política económica fueron eficaces desde el punto de vista de los objetivos del desarrollo económico, y de qué manera el logro de esta meta principal estuvo limitado por las características propias del estado.

Como base metodológica se toman los conceptos de Kalecki acerca de los sistemas sociopolíticos y económicos de los países en vías de desarrollo, tal como los expresa en su ensayo "Aspectos sociales y económicos de los «regímenes intermedios»". En su trabajo, Kalecki analiza el fenómeno de la permanencia en el poder, en varios países en vías de desarrollo, de la clase media baja aliada con los campesinos más ricos. Eso fue posible, según el autor, por la falta de una gran burguesía nacional

\* El estudio forma parte de la tesis doctoral sobre: "El papel del Estado en el desarrollo económico de México y Egipto. Aspectos financieros" que fue presentada en la UNAM en junio de 1984.

<sup>1</sup> Como estrategia de desarrollo se entiende aquí la visión más global, política y económica, de las políticas de desarrollo a largo plazo.

<sup>2</sup> El estado se entiende según la definición clásica, desarrollada posteriormente por el marxismo, como "el aparato que gobierna a la sociedad" siendo "el instrumento de la hegemonía que refleja la estructura de las clases sociales" (Heller, H., *Teoría del Estado*, pp. 152 y 255).

y por el decreciente poder político y económico de los latifundistas. Al llegar al poder, la clase media usa al estado tanto para mantener la alianza con los campesinos, como para facilitar su expansión económica. De ahí las políticas económicas calificadas de populares, que incluyen reformas agrarias, una creciente intervención estatal en la economía y en los programas de inversión estatal, las nacionalizaciones, etc. Sin embargo, Kalecki indica la gran presión que ejerce en estos países el capital internacional por medio del crédito externo. Al ser los créditos muy atractivos desde el punto de vista del desarrollo económico, los acreedores les pueden obligar a tomar el rumbo hacia lo que Kalecki llama un "capitalismo normal".

En el trabajo, usando determinada periodización, se intenta verificar el "modelo" de Kalecki en el caso egipcio.

#### La economía egipcia antes de la Revolución de 1952

La tradición de la política económica egipcia tiene su origen en el siglo XIX, aunque se pudiera decir que ésta se inició desde los tiempos antiguos, cuando la complejidad del sistema de irrigación creó la necesidad de la intervención estatal. En el siglo XIX, después de la invasión del ejército francés bajo el mando de Napoleón, el poder otomano en Egipto estaba en manos de Muhammad Ali, quien intentó modernizar el país e independizarlo del Imperio Otomano. En su intento por industrializar al país e incorporarlo a la cultura europea, recurrió a formas autoritarias para imponer los cambios, las cuales no tuvieron mucho éxito. Sin embargo, Egipto sufrió grandes transformaciones en su estructura social y de poder. Sin duda, un hecho de fundamental importancia, en un principio poco significativo, fue la introducción del cultivo del algodón en los años veinte del siglo pasado.

Los sucesores de Muhammad Ali —quien murió en 1847— no adoptaron en términos generales una política tan ambiciosa como la del fundador de la dinastía, la cual fue reemplazada sólo hasta la Revolución de 1952. Únicamente en el corto

período de los años setenta del siglo pasado se regresó a la política de la inversión estatal en la industria, pero poco después todas las empresas estatales fueron vendidas a personas privadas. La causa de esta venta fue el permanente déficit del presupuesto de los Khedives, lo que llevó también a vender las acciones del Canal de Suez que correspondían a Egipto. De esta manera, Egipto fue privado de todas las ventajas directas del funcionamiento del Canal, que se terminó de construir en 1869. Mientras tanto, la influencia inglesa en el país iba en aumento. El interés principal de los ingleses fue la producción de materia prima —el algodón— para la industria textil de Inglaterra. Por eso respaldaban las poco frecuentes inversiones estatales en el sistema de irrigación. Los mismos ingleses se encargaron de la construcción de la infraestructura, especialmente del sistema de transporte. También prestaban dinero al Khediv, que siempre se encontraba con problemas financieros, lo que causó un enorme endeudamiento del país. La imposibilidad de pagar la deuda por parte de Egipto sirvió como pretexto para la ocupación británica de Egipto en 1882.

A finales del siglo XIX y principios del XX, Egipto sufrió una crisis en su agricultura, bajando el rendimiento de sus cosechas, entre ellas la del algodón, lo que afectó la balanza de pagos. El nivel de vida de los egipcios se deterioró también por causa de la explosión demográfica. En la base de estas dificultades surgió el nacionalismo egipcio, el cual demandó no solamente reformas de tipo político, sino también de índole económica. Fue entonces cuando surgió la idea de la “egipcianización” de la economía, lo que se entendía como la operación de más empresas con capital puramente egipcio y dirigidas por egipcios. Casi paralelamente al reconocimiento formal de la independencia de Egipto en 1925, se formó la más importante de estas instituciones, el Bank Misr (Banco Egipcio). Esta fue una institución con capital puramente egipcio, que se dedicaba a las inversiones en la industria, principalmente la textil. En el transcurso del tiempo se formó el Grupo Misr con las empresas dependientes de este banco.

A causa de las fluctuaciones en el mercado del algodón, Egipto sufrió grandes pérdidas en el periodo de la primera gue-

rra mundial. Ello coadyuvó a que los egipcios comprendieran que era conveniente limitar el cultivo del algodón, en vías de alcanzar la autosuficiencia alimentaria. No fue sino hasta la Segunda Guerra Mundial cuando se limitó la superficie de cultivo de algodón, por medio de una orden oficial.

También durante la época de la Segunda Guerra Mundial se observó en Egipto un desarrollo bastante rápido de la pequeña industria, como consecuencia de la necesidad de abastecer al país y al ejército aliado de productos que no se podían obtener en Inglaterra, a causa del conflicto. Además, las autoridades inglesas forzaron al gobierno egipcio, formalmente independiente, para que le otorgara a los obreros algunas mejoras sociales a fin de evitar posibles motines y disturbios, que no convenían a los Aliados durante la guerra.

Desde la época de la entreguerra, el Estado egipcio siguió una política proteccionista del capital y de la producción doméstica frente a la extranjera. En el comercio exterior funcionaba el sistema de protección y se otorgaban créditos a los inversionistas nacionales. También la legislación laboral buscaba asegurar el empleo a los egipcios. Para evitar la discriminación, el capital extranjero, desde 1940, se vinculó con el egipcio bajo la forma de sociedades anónimas, lo que permitía anular los efectos negativos de las medidas gubernamentales tomadas en su contra.

Los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial constituyen un período de desarrollo económico bastante ventajoso. La producción industrial en el año de la Revolución se duplicó con respecto a la del inicio de la guerra, pero el ingreso nacional, que durante la guerra se había mantenido fijo, a comienzos de los cincuenta se había quintuplicado. La participación de la agricultura en la formación del PIB disminuyó de un 48 a un 40%, y la participación de la industria y de los servicios creció, respectivamente, de 8 a 12% y de 44 a 48 por ciento.<sup>3</sup> Aunque el crecimiento del papel de la industria fue de un 50%, y a pesar de haberse dado un paso en el camino hacia la indus-

<sup>3</sup> Rashed el Barawy. *Economic Development in the UAR-Egypt*, Cairo, 1970, p. 40.

trialización, no se puede hablar de un verdadero proceso de industrialización de Egipto en esa época.

Para este periodo, el estado ya tenía una intervención directa en la economía, aunque no muy grande. En 1948 se nacionalizó a las empresas encargadas de generar la energía eléctrica; con eso el sector estatal aumentó su participación a 16% en la formación del PIB y a cerca del 20% en el de las inversiones. El empleo en el sector público era del 8% de la fuerza de trabajo.<sup>4</sup>

Aunque el producto nacional aumentó, no se puede deducir de ello un mejoramiento en el nivel de vida de los egipcios, pues se enfrentaron a la explosión demográfica. Sin embargo, se pueden mencionar algunos logros en la esfera social: el desarrollo de la educación, el avance en la legislación laboral y el surgimiento de sindicatos, los cuales existían legalmente desde 1942. No obstante, se prohibía expresamente la formación de sindicatos por parte de los trabajadores de la agricultura y de la administración pública.

A pesar del bajo nivel de vida, la sociedad egipcia no tuvo participación activa en los movimientos políticos de finales de los años cuarenta y principios de los cincuenta. El movimiento de los “oficiales libres” surgió de la capa alta del ejército; el origen de su oposición estaba en el mal manejo de la guerra de 1948. El grupo de los “oficiales libres” retomó algunos de los postulados nacionalistas de principios de siglo, que tenían como objetivo básico el desarrollo del país, a partir de una burguesía nacional. Este proyecto también tenía un aspecto popular que se expresó en la reforma agraria. Por ello, el grupo de “oficiales libres” pudo aprovecharse del descontento existente entre las masas y contar con su apoyo pasivo en la confrontación con la gran burguesía y la oligarquía terrateniente, ambas estrechamente ligadas al extranjero.

#### Formación de la concepción del intervencionalismo (1952-1956)

Como ya se mencionó, el movimiento de los “oficiales libres”

<sup>4</sup> O'Brien P. *Revolution in Egypt Economic System*, Oxford, 1966, p. 60-61.

tuvo su causa fundamental en el descontento que existía entre los militares después de la derrota sufrida por los países árabes en la guerra contra Israel en 1948. Su programa económico, a grandes rasgos, se limitaba a apoyar el desarrollo del capital nacional. La agricultura fue la excepción, porque desde un principio se reconoció la necesidad de una reforma agraria, idea que surgió décadas atrás entre las fuerzas progresistas del país. Después del golpe de estado del 21 de julio de 1952, que llevó a los "oficiales libres" al poder, en el mes de septiembre se proclamó la ley de reforma agraria. Sin embargo, desde los primeros años se tomaron las decisiones económicas que llevaron al cambio radical del sistema económico, sin haberse tenido este objetivo desde el inicio. Se trató del aumento de la intervención estatal directa en la economía, así como de la decisión de construir la Alta Presa de Assuan.<sup>5</sup>

La primera medida adoptada en este sentido fue la creación del "Consejo Permanente para el Desarrollo de la Producción Industrial", presidido por el primer ministro, y que tenía como principal objetivo la industrialización del país. Entre sus funciones se encontraban la preparación y selección de proyectos para las inversiones, así como la realización de éstas. Para ello el Consejo podía actuar aisladamente o en forma conjunta con los ministerios interesados, e incluso con el sector privado. Además, se le encargó la elaboración del plan de tres años para el desarrollo industrial.

Hasta 1957, el Consejo realizó inversiones de gran importancia para el país, tales como: la construcción de refinerías en Suez, Alejandría y Mostord (las únicas existentes en Egipto); el oleoducto Suez-El Cairo; el conjunto siderúrgico de Heluan, que fue realizado con la participación igual del capital estatal egipcio y de la compañía de Alemania Occidental, Demag Steel. También se realizaron inversiones de menor importancia tales como la planta de fertilizantes en Assuan, las fábricas de papel y de equipo para ferrocarriles en Alejandría, etcétera.

Sin embargo, el punto crucial de la política de inversiones fue un proyecto que se volvió el sueño de Nasser: la construc-

<sup>5</sup> Mabro. *The Egyptian Economy 1952-1972*, Oxford, 1974.

ción de la Alta Presa de Assuan. El proyecto fue preparado por la firma Hochtief de Alemania Occidental, siguiendo la idea del empresario griego Daminos. Se esperaba que la inversión fuera financiada por el capital internacional, principalmente norteamericano. La necesidad de encontrar fondos para el financiamiento de esta inversión fue la causa oficial y además, plenamente reconocida, de la nacionalización del Canal de Suez en julio de 1956.

Los Estados Unidos y otros países occidentales cancelaron sus créditos para la construcción de la Alta Presa con el objetivo de ejercer presión sobre Nasser, precisamente por el carácter radical de las medidas económicas adoptadas por éste último, como fueron la planificación y la reforma agraria. Esta decisión tuvo graves consecuencias, las cuales se tratarán en el punto siguiente.

Como ya se mencionó, las ideas de los "oficiales libres" desde el principio fueron claras en cuanto a la reforma agraria. En la primera etapa de ésta, que tuvo lugar en los años cincuenta, se realizó la redistribución de la tierra, se reorganizó el sistema de arrendamiento, se introdujo una nueva organización de la producción agrícola y se adoptaron nuevas técnicas de producción.

La extensión máxima de la propiedad agrícola por persona se limitó a 200 feddans (82 hectáreas). Sin embargo, a los propietarios que fueron sujetos de expropiación se les reconoció el derecho de indemnización, la que debería ser pagada en 20 años. Como las grandes propiedades eran cultivadas por pequeños arrendadores, éstos obtuvieron el derecho de propiedad sobre las tierras que cultivaban. Este derecho estaba sujeto al pago de obligaciones para la reforma agraria, así como a la liquidación de la indemnización de los antiguos propietarios, en un plazo máximo de 20 años. Estos pagos hicieron que los beneficiarios de la reforma agraria se limitaran a un grupo de fellahs relativamente ricos.<sup>6</sup>

La ley de la reforma agraria establecía las condiciones para arrendar la tierra; esta ley buscaba proteger a los fellahs de la

<sup>6</sup> O'Brien, *op. cit.*

explotación de los intermediarios, que era una carga muy fuerte para la agricultura antes de la Revolución.

Los beneficiarios de la reforma agraria tenían la obligación de ser miembros de cooperativas. Este hecho enfrentó dos situaciones: los fellahs por lo general no poseían sus propios instrumentos de trabajo, ni el capital para comprar semillas, etc., porque todos los medios de producción los proporcionaba el dueño de la tierra a través de intermediarios. Esto implicó que las cooperativas tuvieran que encargarse ahora de abastecer a los fellahs. La otra situación fue la creación de cooperativas para el control de los cultivos, el uso de fertilizantes y otras sustancias químicas para proteger las plantas, etc. Lo anterior era obligatorio para todos los campesinos, y se aplicaba bajo la supervisión de ingenieros agrónomos contratados por el gobierno. Obviamente, esta forma de organización de la producción agrícola significó una gran intervención del estado en la producción, aunque sin cambiar las relaciones de propiedad.

Entre los economistas no hay acuerdo sobre los progresos de la economía durante este periodo. Según los datos oficiales egipcios, la producción creció durante los dos primeros años inmediatos de la Revolución, para caer en los siguientes.<sup>7</sup> Hansen y Marzouk, dos investigadores que han analizado con cuidado las estadísticas egipcias,<sup>8</sup> sostienen que inmediatamente después de la Revolución la economía egipcia sufrió un estancamiento y que fue durante los años 1955, 1956 y 1957 cuando alcanzó un rápido desarrollo.

### Capitalismo dirigido (1957-1960)

El nuevo periodo en la política económica egipcia empezó en la época de la nacionalización del Canal de Suez (26 de julio de 1956). Según algunos autores, como O'Brien,<sup>9</sup> la nacionalización fue un punto crucial en la política económica egipcia;

<sup>7</sup> Bank of Egypt. "Follow-up Reports". Varios años, CAPMAS, *Statistical Yearbook*.

<sup>8</sup> Hansen, Marzouk. *Development and Economic Policy in the UAR*, Amsterdam, 1955, p. 332.

<sup>9</sup> O'Brien, *op. cit.*

mientras que, según otros, como Mabro,<sup>10</sup> esta fue solamente una consecuencia de las decisiones anteriores. En mi opinión, la nacionalización cubría ambos aspectos porque, al ser una consecuencia directa de la determinación de construir la nueva presa en Assuan a cualquier precio, condujo a profundos cambios en el sistema económico.

Los cambios no se limitaron a la nacionalización del Canal. El estado intentaba en este periodo dirigir la economía por medio de la realización del primer plan trienal.

En lugar del Consejo Permanente se crearon dos nuevas instituciones: la Comisión Nacional de Planeación y la Organización Económica, entre las cuales se distribuyó la función de la planificación de las actividades económicas y su organización.

De la planificación se encargó la Comisión Nacional de Planificación, formada por expertos egipcios y con la asesoría de holandeses, alemanes y noruegos. La Comisión vigiló la ejecución del plan trienal, así como la preparación del primer plan quinquenal que, según diversas opiniones,<sup>11</sup> llegó a ser el mejor plan económico en los países del Tercer Mundo, para la época.

El plan trienal fue demasiado ambicioso. Se previó el crecimiento de la producción en un 16% anual, mientras que en los cinco años anteriores el crecimiento no había sobrepasado el 6%. Se suponía que la participación de la industria en la formación del PIB crecería del 11 al 19%, gracias a las grandes inversiones estatales, que deberían haber alcanzado el 60% del total de las inversiones. Estos objetivos resultaron demasiado ambiciosos. El valor de la inversión en este periodo fue el doble de lo previsto, pero la expansión del sector privado fue mayor de lo que se pensó, por lo que las inversiones estatales no llegaron a la mitad del total de éstas.

Las actividades económicas directas quedaron en manos de la Organización Económica. Esta administraba las empresas públicas, que anteriormente habían sido controladas por el Consejo Permanente, además de las nacionalizadas a causa de la guerra de Suez de 1956. La Organización tenía que vigilar las actividades de las demás agencias públicas. Podía participar

<sup>10</sup> Mabro, *op. cit.*

<sup>11</sup> O'Brien, *op. cit.*

en las sociedades con el capital extranjero, pero siempre gozaba de los privilegios, como por ejemplo el derecho de veto, aún cuando contaba con el 25 % de las acciones. Sus actividades se diversificaron rápidamente y al fin del primer año de su existencia tenía a su alcance todas las ramas de la economía, excepto la agricultura.<sup>12</sup>

Como ya se mencionó, en este periodo, a pesar del intervencionismo creciente, la participación del sector público en la economía fue menor que la del privado. Sus propiedades crecieron significativamente durante la guerra de Suez, puesto que se nacionalizaron la banca inglesa y la francesa. Esto permitió ampliar el control gubernamental sobre el sistema financiero. En 1959 se nacionalizó también el comercio exterior.

A pesar de las actividades de la mencionada Organización Económica, el estado tenía gran influencia en la industria, a causa de su control del Bank Misr y de las empresas relacionadas con él. Las actividades del banco se desarrollaron en forma rápida, sobre todo en el campo de la industria textil, puesto que ésta ocupaba más de la mitad de la fuerza de trabajo y de las maquinarias instaladas.

En la agricultura se realizó el plan trienal que se había preparado paralelamente al de la industria. Desafortunadamente, no existía ninguna relación entre estos dos planes. En este periodo las previsiones para la agricultura fueron todavía menos realistas que para la industria. Como un rasgo característico se debe subrayar que, mientras en el periodo anterior el estado había promovido el crecimiento mediante la incorporación de nuevas tierras al cultivo, en este periodo se dedicó al uso más intensivo de las tierras ya cultivadas. Financió investigaciones sobre nuevos géneros de plantas y organizó centros de enseñanza agrícola.

En 1958 se empezó a construir la Alta Presa; sin embargo, durante los dos primeros años de su construcción no tuvo mucha importancia en la vida económica del país.

En la literatura que versa sobre el desarrollo económico egipcio existe una polémica acerca de los cambios existentes en la

<sup>12</sup> Barawy, *op. cit.*

política de inversiones. Mientras que O'Brien afirma<sup>13</sup> que el cambio principal en la industrialización del país se realizó durante el primer plan quinquenal, esto es, en la primera mitad de los años sesenta, Mabro mantiene<sup>14</sup> que ya para el periodo del capitalismo dirigido se había realizado este cambio. Los datos estadísticos parecen comprobar la opinión de Mabro, porque según los publicados por el mismo O'Brien,<sup>15</sup> para el periodo que va desde 1952-1956 hasta 1957-1960, el promedio de las inversiones industriales en el gasto público creció más de tres veces. Aunque los gastos para la construcción de la Alta Presa no tenían aún gran importancia, entre 1957 y 1959 los gastos hechos para este fin fueron de 0,6-3,3% del gasto total, y solamente para 1959/1960 fueron del 10 por ciento.<sup>16</sup>

De cualquier manera, la política económica de este periodo no fue el resultado de un cambio totalmente consciente de la estrategia de desarrollo, sino más bien de varios esfuerzos y aspiraciones del equipo dominado por Nasser. Se buscaron los instrumentos para realizar ciertos fines, principalmente los recursos para acelerar el desarrollo del país, pero no a través de cambios planificados del sistema económico. Sin embargo, esta política desembocó en una ampliación significativa del papel del estado en la economía y en un cambio de las alianzas internacionales. Estos cambios, a su vez, ayudaron a la transformación del sistema económico en la dirección de un sistema centralmente dirigido, lo que aconteció en los años posteriores.

#### Primer plan quinquenal (1960-1965) y el periodo hasta la guerra de junio de 1967

El experimento que se llevó a cabo en la economía egipcia, en la primera mitad de los años sesenta, despertó un gran interés internacional. El intento egipcio por encontrar el "tercer camino" o "el camino no-capitalista" del desarrollo, estaba en relación con las esperanzas del Tercer Mundo.

<sup>13</sup> O'Brien, *op. cit.*

<sup>14</sup> Mabro, *op. cit.*

<sup>15</sup> O'Brien, *op. cit.*, p. 328.

<sup>16</sup> *Ibid.*

En principio, se trataba solamente de la adopción de la planificación a un grado tal que no se había acostumbrado anteriormente. El plan fue preparado con mucho cuidado por la mencionada Comisión Nacional de Planificación, con ayuda de expertos internacionales, tanto de países capitalistas como socialistas.

Dicho plan fue preparado a partir del estado de la economía de finales de los años cincuenta, poniendo énfasis en la participación del sector estatal en la economía. Para esta época, esa participación se limitaba a empresas de tres grupos:

- Empresas tradicionalmente estatales, como las de infraestructura y defensa.
- Empresas nacionalizadas durante el periodo anterior, tales como la del Canal de Suez; las empresas que pertenecían a ciudadanos de los países que tomaron parte en la invasión de Suez; las empresas del comercio exterior, que se nacionalizaron en 1959, y finalmente, la banca nacionalizada en 1960.
- Empresas administradas anteriormente por la Organización Económica

Aunque el Plan se basaba fundamentalmente en el sector estatal, se suponía que éste sería el indicador para el sector privado, el cual debería colaborar en su realización. La parte más firme del plan fue el proyecto de las inversiones estatales, en el cual se daba un lugar especial, a pesar de la construcción de la Alta presa, a la industrialización.

El objetivo que se propuso el plan fue el de duplicar el ingreso nacional durante los años sesenta, y aumentar el crecimiento de éste en un 40% durante el quinquenio. Este crecimiento sería el resultado del crecimiento de la inversión hasta el 20% del PIB, financiado con recursos internos. Un rasgo específico de la estrategia bajo la cual se preparó el plan fueron las suposiciones sobre las fuentes de financiamiento de las inversiones: mientras que para el primer año del plan la mayoría de las inversiones (80%) tendría que ser financiada por el esta-

do, se suponía que para el último año del plan esta participación, gracias al incremento de la producción y a la acumulación en el sector privado, disminuiría al 55 por ciento.<sup>17</sup>

Sin embargo, el ambiente que se enfrentó para la realización del plan quinquenal varió mucho del que se había previsto. Esto se debió a las diversas nacionalizaciones que se llevaron a cabo durante esa época. Las primeras se realizaron antes del inicio del plan, en febrero de 1960; pero ya no se les podía tomar en cuenta en el plan, el cual había sido preparado durante tres años. Se trató de la nacionalización del Bank Misr, junto con todas las empresas que pertenecían al Grupo Misr. La nacionalización de este conjunto de empresas fue significativa porque antes de la nacionalización todo el grupo estaba fuertemente vinculado con el gobierno, debido a la dependencia financiera de los fondos estatales que manejaba. Con las empresas nacionalizadas del Grupo Misr se formó la Organización Misr, la cual entró al sector público como un conjunto separado.

Un mes antes del inicio del periodo planificado se hicieron otras nacionalizaciones: se nacionalizó la prensa por “su propaganda antirrevolucionaria”, el sistema de autobuses de El Cairo, para hacerlo más eficaz y, finalmente, el comercio al mayoreo de los productos farmacéuticos y del té. Sin embargo, estas nacionalizaciones fueron acompañadas por declaraciones del presidente Nasser y de varios miembros del gobierno, en el sentido de que el estado no quería limitar al sector privado y que estaba dispuesto a apoyar sus iniciativas, siempre que fueran en favor del desarrollo económico del país.<sup>18</sup>

El balance del primer año del plan resultó desfavorable, según las autoridades, debido a la falta de cooperación por parte del sector privado. El gobierno decidió resolver ese problema llevando a cabo un amplio programa de nacionalización y de restricciones administrativas en contra de las pocas empresas privadas que quedaban. Se nacionalizaron la industria textil

<sup>17</sup> *General Frame of Five-Years Plan for Economic and Social Development July 1960-June 1965*, El Cairo, 1960.

<sup>18</sup> Hansen, Marzouk, *op. cit.*

del algodón, todas las empresas de la industria ligera, y la mitad de las empresas del comercio, pero entre ellas se encontraban las de mayor importancia. Las 147 empresas fueron sometidas por ley, ya que un solo propietario no podía poseer acciones con un valor mayor de 10 mil libras egipcias —el excedente fue nacionalizado. Se nacionalizó también la participación privada en las empresas mixtas.

Después de esta fase de nacionalizaciones, el estado tenía en sus manos las finanzas, los seguros, la infraestructura y la industria pesada; también una parte de la industria ligera y del comercio al mayoreo. El sector privado se limitaba a la agricultura, al transporte, y a la construcción de viviendas; aunque en cada una de estas actividades ya existía participación del estado, y el sector privado fue sometido al control estatal. Un ejemplo de esto son las leyes que obligaban a reinvertir la mayoría de ganancias. En caso de que no se cumpliera esta condición, las empresas eran nacionalizadas, si es que hasta el momento se habían salvado de ello.

La agricultura tuvo un trato especial. En el mismo año de 1961 se promulgó un nuevo decreto sobre la reforma agraria que limitaba nuevamente la superficie de las tierras que podían ser propiedad de una familia, esta vez a 100 feddans (42 hectáreas). También se limitó a 25 feddans la superficie de la tierra que se podía arrendar. Hasta esa fecha, bajo la ley de reforma agraria de 1952, se había privado a los viejos propietarios de 218 mil feddans.<sup>19</sup> Bajo el segundo decreto de 1961, y continuando con el primero, durante todo el quinquenio se distribuyeron 372 mil.<sup>20</sup> Sin embargo, los datos sobre la expropiación y la distribución no son totalmente comparables, porque el proceso del reparto de la tierra tardaba bastante.<sup>21</sup> Como ya se mencionó, la producción agrícola estaba fuertemente con-

<sup>19</sup> Estas cifras vienen del artículo de Mohammed Gamal Eldin Rashed, "Land Reform and Rural Poverty" publicado en *The National Review of Social Sciences* núm. 1/1973, pp. 18-39. Se pueden encontrar también otras, por ejemplo, en el citado libro de Mabro, p. 68.

<sup>20</sup> Mabro, *op. cit.*, p. 68.

<sup>21</sup> *Ibid.*

trolada por el estado, aunque la propiedad pública en la agricultura se limitaba a las tierras del desierto recientemente irrigadas. El control se ejecutaba por medio de cooperativas, obligatorias para los beneficiarios de la reforma que debían asegurarle los medios de producción a los agricultores, también se hacía a través de los servicios que prestaban los ingenieros agrónomos, puesto que éstos tomaban las decisiones sobre la rotación de los cultivos y sobre la protección química contra las plagas.

Al igual que para el resto de la economía, los objetivos del plan en el campo de la agricultura eran muy ambiciosos. Se buscaba el crecimiento de la producción agrícola en un 28%, dentro de los próximos cinco años. Los fundamentos de este crecimiento serían la incorporación de nuevas tierras al cultivo (885 feddans) y el crecimiento de la productividad por unidad de superficie.

Debido a las condiciones del desierto egipcio, mediante la incorporación de nuevas tierras al cultivo se necesitarían diez años para alcanzar la producción normal.<sup>22</sup> Por eso, el aumento de la producción agrícola residía en el incremento de la productividad. Ésta se lograría principalmente a través del cambio del sistema de irrigación, pasando del sistema de inundaciones a uno permanente. Pero eso no fue suficiente para lograr los objetivos del plan. Además, la inversión estrictamente agrícola fue de un 13% del total de la inversión planificada.<sup>23</sup> Los enormes gastos realizados para la construcción de la Alta Presa en Assuan podrían beneficiar a la agricultura, pero solamente a largo plazo; además, ello requería no sólo terminar la presa sino también invertir en el sistema de irrigación que permitiera distribuir agua. Frente a todos estos problemas, el crecimiento previsto en la producción agrícola fue casi imposible de lograr.

Se hizo también un esfuerzo por mejorar el nivel de vida de la sociedad. Se congelaron las rentas, se limitó el tiempo de trabajo hasta 42 horas por semana y se subió el salario mínimo (para los hombres hasta 25 piastras por día).

<sup>22</sup> Mabro, *op. cit.*

<sup>23</sup> General Frame... *op. cit.*

Los estudios sobre el periodo del plan quinquenal, 1960/1961-1964/1965, como ya se mencionó, son numerosos. Para presentar los logros económicos de este periodo, el más adecuado es el estudio de Hansen,<sup>24</sup> el cual intenta verificar y corregir los datos oficiales, especialmente tratando de unificar el sistema de precios.

Según los datos verificados y presentados por Hansen, las tasas de crecimiento del PIB durante el quinquenio fueron las siguientes: 3%, 1961/1962; 8%, 1962/1963; 6.4%, 1963/1964; 4.8%, 1964/1965.<sup>25</sup> Comparando estos datos con los del plan, el PIB creció un 30.6%, en lugar del 40 por ciento. Eso se debió, en parte, a un nivel más bajo del previsto de la tasa de inversión, ya que ésta sólo en el año 1963/1964 alcanzó el nivel planificado de 20%, y en promedio fue del 17.4 por ciento. Eso indica que el nivel de la productividad fue también más bajo del previsto. Sin embargo, la tendencia más inquietante fue la disminución de la tasa de crecimiento después del año más exitoso de 1963/1964.

El periodo del primer plan quinquenal fue desfavorable para la balanza de pagos de Egipto. La demanda de bienes provenientes del extranjero aumentó debido a la inversión creciente, pero no se logró aumentar las exportaciones. El periodo mencionado enfrentó una recesión en el mercado del algodón, el cual, al inicio del quinquenio, constituía cerca del 70% del total de las exportaciones de mercancías de Egipto. El precio del algodón al inicio de los años sesenta disminuyó casi en un 10 por ciento.<sup>26</sup> A esta recesión se unaron las dificultades derivadas de la reorganización del comercio y de la manufacturación del algodón, después de ser nacionalizadas estas actividades.

La disminución de los ingresos por la exportación del algodón fue compensada parcialmente por los ingresos de los servicios, derivados principalmente del Canal de Suez. El déficit creciente en cuenta corriente de la balanza de pagos fue cubier-

<sup>24</sup> Hansen B., "Planning and Economic Growth in the UAR 1960-1965" en Vatikiotis, *Egypt since the Revolution*.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 26.

<sup>26</sup> *FAO Production Yearbook*, 1969, p. 589.

to, casi en su mitad, por el superávit en la cuenta de capital. Éste fue el resultado de la ayuda internacional, que para el periodo considerado provenía principalmente de la Unión Soviética y de los países socialistas. Gracias a eso, la deuda pública llegó sólo a 350 millones de dólares en 1963, lo que puede juzgarse como una cantidad razonable, puesto que no perjudicaba el desarrollo futuro del país.<sup>27</sup>

Los dos años que separan el fin del primer plan quinquenal y la guerra con Israel, en 1967, constituyeron un periodo de desorientación en la política económica, debido a la ausencia de un nuevo proyecto que continuara el anterior. Como se mencionó, el plan quinquenal formaba parte de otro más amplio de diez años. Sin embargo, el éxito limitado del plan quinquenal hizo que no se realizara uno nuevo —que debía cubrir el periodo de 1967 a 1971 y que fue solamente proclamado.

Hay indicios de que el presidente Nasser hizo un intento por cambiar la estrategia del desarrollo egipcio. Ese es el sentido que se le da al nombramiento como primer ministro de Zakaria Moheddin, el cual representaba la fracción conservadora y pro occidental de las autoridades egipcias. Se terminó con estas especulaciones cuando, frente a la fuerte oposición que surgió en el gabinete por parte de los progresistas encabezados por Ali Sabri, Moheddin fue destituido a los pocos meses.

De ese modo las tensiones en la economía egipcia, que habían aparecido durante la primera mitad de los años sesenta, se incrementaron por no haberse producido cambios sustanciales en la política económica. La tasa de crecimiento del PIB bajó a cero e incluso, según sostienen algunas fuentes, fue negativa. Esto se debió a una baja en la producción agrícola y al estancamiento en la producción industrial.<sup>28</sup> Sólo la balanza de pagos mostró mejoría, por el incremento de los ingresos derivados del Canal y por una coyuntura favorable que tuvo el mercado del algodón.

Los años anteriores a la guerra con Israel se caracterizaron por ser el periodo de mayor participación estatal en la economía. Ello se debió precisamente a que algunos sectores de la

<sup>27</sup> Hansen, Matzouk, *op. cit.*, p. 269.

<sup>28</sup> O'Brien, *op. cit.*, Mabro R., *op. cit.*

economía tales como las finanzas y el comercio exterior, fueron completamente nacionalizados, y otros estaban estrechamente controlados por el estado, como en el caso del comercio y la agricultura. Por eso vale la pena resumir la participación del sector público en la industria, lo que se presenta en la tabla siguiente:

Tabla 1  
La participación del sector público en el valor agregado en la industria egipcia en 1966/1967 (porcentajes)

<i>Rama de la industria</i>	<i>Participación del sector público</i>
Petróleo	100
Equipo eléctrico	90
Metalurgia	94
Tabaco	94
Industria química	94
Caucho	93
Textil	92
Industria de papel	91
Bebidas	88
Industria alimentaria	60
Equipo de transporte	59
Equipo no eléctrico	57
Muebles	20
Pieles	20
Vestidos	14
Imprentas	14

Fuente: Mabro R., Radwan S. *The Industrialization of Egypt 1939-1973*, Oxford, 1976, p. 97.

Este sistema económico le permitía al estado mantener el control directo de la producción. La baja en el crecimiento económico a mediados de los años sesenta obligó a reflexionar sobre el problema. El grupo en el poder reconoció como la causa fundamental del estancamiento económico los cambios provocados en el sistema por el aumento exorbitante de la participa-

ción directa del estado en la economía, y no sólo por los errores y omisiones hechos en la instrumentación del plan quinquenal. De ahí que se postulara la necesidad de cambiar el rumbo de la política económica y no solamente el mejoramiento en su aplicación.

Las dificultades económicas obligaron, en cierta medida, al abandono de la política populista que se había adoptado a partir de la Revolución de 1952. Aumentaron los precios de los productos básicos, sin un incremento correspondiente en los salarios. También aumentaron los impuestos, especialmente el impuesto sobre la renta.

En cierta medida, esto se debió a los problemas de balanza de pagos que enfrentaba la economía egipcia. Los países socialistas podían recibir el algodón egipcio, pero eso no aseguraba la entrada de divisas convertibles. Las importaciones egipcias seguían siendo principalmente de los países capitalistas, y solamente algunas de éstas, fundamentalmente en la industria pesada, podían ser sustituidas por los países socialistas. La falta de divisas llevó a Egipto al endeudamiento con Occidente, lo que no pudo ser contrarrestado con créditos de los países socialistas, puesto que estos últimos se enfrentaban a las mismas dificultades. Por ello, Egipto recurrió al Banco Mundial el cual, como siempre, impuso sus condiciones económicas, que se reflejaron en la limitación de la política populista.

Es importante señalar que Egipto ya enfrentaba una fuerte crisis económica antes de la guerra con Israel, en junio de 1967, y que ésta causó más daños que cualquier otra guerra contra Israel.

### **Economía militar (1967-1973)**

En el periodo que va desde 1967 hasta 1974, la economía egipcia sufrió los estragos de dos guerras. La primera de éstas influyó por las enormes pérdidas y la otra por el gran esfuerzo económico que se realizó para prepararla.

Las pérdidas directas que sufrió la economía egipcia a causa de la guerra de junio de 1967 fueron la destrucción y ocupación de la península del Sinaí y de la zona del Canal de Suez. Como consecuencia, se suspendió el tráfico en el canal y Egipto perdió

la entrada de divisas. En el Sinaí se ubican los principales yacimientos de petróleo egipcios, que antes de la guerra suministraban por lo menos la mitad de la producción petrolera y eran la fuente de entrada de divisas por la exportación del petróleo, así como otros recursos minerales.

Para estimar en alguna forma estas pérdidas, se tiene que mencionar que, en 1966, los ingresos del canal fueron de 300 millones de dólares, lo que equivalía a las dos terceras partes del déficit en la balanza comercial para el mismo año. Se podía, además, suponer con toda seguridad que las entradas del canal habrían de aumentar, especialmente a causa de su ampliación.<sup>29</sup> La exportación del petróleo del Sinaí le causó a Egipto 56 millones de dólares de pérdida, en 1966.<sup>30</sup> Además, la zona quedó destruida. En octubre de 1967, durante un bombardeo, se destruyó una de las tres refinerías que existían en Egipto, la de Suez. Las pérdidas en ese caso se estimaron en 162 millones de dólares.<sup>31</sup> En la misma ciudad fueron destruidas también las plantas de fertilizantes y de concreto, pero no se sabe el monto de esas pérdidas.

Otros gastos originados por la guerra de 1967 fueron los relacionados con el traslado de la población que vivía en la ciudad de Suez y en la zona del canal, así como el traslado de la industria. A causa de la guerra disminuyeron también en forma drástica los ingresos turísticos, por el temor a la inestabilidad política del país. Las pérdidas que resultaron de la disminución del turismo se estiman en 50 millones de dólares para 1968.<sup>32</sup>

Otro tipo de pérdidas fueron las militares, tanto de soldados como de equipo. Obviamente, no hay datos publicados sobre este tipo de pérdidas; sin embargo, los enormes gastos militares de los siguientes años muy probablemente estuvieron relacionados no sólo con la recuperación de la capacidad militar perdida sino también con la preparación para la segunda gue-

<sup>29</sup> Kanovsky E. *The Economic Impact of the Six-Day War*, New York, 1970, p. 278.

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 284.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 285.

rra, que finalmente tuvo lugar en octubre de 1973 y que fue iniciada por Egipto.

Las pérdidas de guerra fueron aminoradas, al menos en su parte financiera, por la ayuda inmediata proporcionada por los países árabes. Esa ayuda se le otorgaba a los países afectados por la guerra, con base en el acuerdo de Jartum de 1967, que se institucionalizó como el Fondo de Emergencia. Para recompensar por la pérdida de los ingresos del canal y del petróleo se pagaban 350 millones de dólares anualmente.<sup>33</sup> Egipto contaba también con ayuda tanto de países capitalistas como socialistas. Existen varias estimaciones sobre la ayuda que se otorgaba a Egipto, pero la más confiable indica que, en total, ascendía a 2 mil millones de dólares por año.<sup>34</sup> La ayuda de los países socialistas, en su mayoría, se dirigió a fines militares.

Tal esfuerzo internacional para ayudar a Egipto no contrarrestó los efectos de la guerra: en el año 1967/1968 se registraron los peores indicadores económicos en la historia del país desde la Revolución. El PIB disminuyó a menos de un punto. También disminuyeron las inversiones.

Desde el punto de vista económico, lo más relevante fue el camino que escogió el gobierno egipcio para superar los problemas de la crisis económica y de la guerra. Este periodo fue testigo de una derrota tanto en la política exterior como en la económica. A causa de eso no se hacían grandes declaraciones sobre la estrategia, pero ésta se puede deducir a partir del tipo de soluciones que se dieron a los problemas. Sin embargo, los objetivos principales durante estos años fueron la recuperación de la capacidad militar del país y la disminución de los efectos negativos de la crisis.

Aunque las estadísticas sobre los gastos militares de Egipto

<sup>33</sup> Baker R. W. *Egypt's Uncertain Revolution under Nasser and Sadat*, Cambridge, 1978, p. 240.

<sup>34</sup> No hay datos completos sobre la ayuda a Egipto para esta época. Se la puede estimar usando como fuentes los datos de OECD, *Resources for Developing World 1965-1968*, y los anuales *Co-operation pour development*, y los datos gubernamentales resumidos por Dawisha (cuando se trata de la ayuda de los países socialistas, *op. cit.*) y de Kanovsky (sobre la ayuda de los países árabes). El promedio para 1968-1973 es cerca de 2 mil millones de dólares. Los datos específicos se presentan en el capítulo sobre el financiamiento del desarrollo egipcio.

no son muy completas —puesto que no se han publicado todas— se considera que Egipto pertenece al grupo de países con el mayor gasto militar per cápita en el mundo, así como con la participación más alta de costo en el PIB.<sup>35</sup> Según las estimaciones de la OECD, los gastos armamentistas fueron del 15 % del PIB en 1970-1971 y del 20 % en 1973.<sup>36</sup>

Otro indicador sobre el esfuerzo armamentista es el hecho de que en los años 1967-1973, Egipto le compró a la Unión Soviética armas cuyo monto fue solamente un 3.5 % menor del valor del total de las importaciones “civiles” para ese periodo.<sup>37</sup> Si se toma en cuenta que los gastos iban acompañados por una serie de acontecimientos sociopolíticos y económicos, como por ejemplo, el uso de la fuerza de trabajo potencial en el ejército —uno de los más numerosos en el Tercer Mundo— hay que reconocer que durante este periodo la economía estuvo subordinada a los fines militares.

En términos generales, la economía continuaba los grandes proyectos de los años anteriores, de los cuales el principal era la construcción de la Alta Presa en Assuan. También se llevó a cabo la tercera etapa de la reforma agraria, en la cual se redujo, en 1969, la superficie de las tierras que podían pertenecer a una familia a 50 feddans (21 hectáreas).<sup>38</sup>

Sin embargo, todavía en vida de Nasser se tomaron medidas opuestas a la política populista y nacionalista de la primera mitad de los años sesenta. Tal vez esas medidas significaban un regreso a las ideas de Nasser de 1966, acerca de la liberación de la economía.

Dentro de las medidas inmediatas que se tomaron para superar la crisis están el aumento en los precios y en los impuestos, lo que disminuyó el consumo popular. Durante 1967/1968 éste fue un 6 % menor con respecto al año anterior.<sup>39</sup> El consumo de maíz bajó un 8 %, el de azúcar un 14 %, el de manteca

<sup>35</sup> *US and World Development*, varios años.

<sup>36</sup> *Absorptive Capacity of Egyptian Economy*, OECD, París, 1976, p. 65 y 66.

<sup>37</sup> Dawisha, K. *Soviet Foreign Policy Towards Egypt*, New York, 1979, p. 271.

<sup>38</sup> Mabro, *op. cit.*

<sup>39</sup> Ghali, Shoukri. *Egypte contre-revolution*, París, 1979, p. 550.

vegetal un 15 %, el de aceite un 17 % y el de haba\* un 21 %.<sup>40</sup>

En la segunda mitad de los años sesenta, después de la guerra, se notó la enorme recuperación del sector privado, debido a la presión que ejercían en este sentido los países árabes, y principalmente Arabia Saudita, que proporcionaban la mayor parte de la ayuda financiera a Egipto.

En los años 1966/1967-1969/1970 el sector privado presentó un aumento del valor agregado de 210 %, mientras que el sector público, para el mismo periodo, aumentó solamente el 29 %.<sup>41</sup> Las actividades del sector privado estaban limitadas a la producción de bienes de consumo mediante el uso de tecnología tradicional en una producción que se caracterizaba, además, por una gran dispersión. El desarrollo de este tipo de producción fue una consecuencia de las concesiones que se le hicieron al sector privado, mientras que el estado conservaba en sus manos las ramas "clave" de la economía.

Los créditos otorgados al sector industrial privado fueron, para 1966/1967, menos del 13 % del total de créditos para la industria; pero en 1967/1968 fueron del 34 %, para 1968/1969 del 77 % y en 1969/1970, alcanzaron el 79 % del total.<sup>42</sup> El sector privado aprovechó también las nuevas facilidades fiscales en el comercio exterior.

En otras ramas de la economía también aumentó la importancia del sector privado, con ayuda por parte del estado. Por ejemplo, en la construcción de viviendas el estado proporcionaba el capital, y éste, a través del sistema bancario, llegaba al sector privado que se ocupaba directamente de la construcción.

En el comercio exterior nacionalizado, los intermediarios privados monopolizaron el mercado de los productos agrícolas, extrayendo de esta posición enormes ganancias. Además, por las presiones del sector privado a finales de los sesenta, se obtuvo el derecho de exportar directamente pequeñas cantidades de mercancías. Por la diferencia del precio de algunos produc-

\* Las habas tienen para los egipcios la misma importancia que el frijol para los mexicanos.

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 58.

<sup>42</sup> Mursi, F. *Developpment de la Banque de l'Industries*, Cairo, abril de 1971.

tos agrícolas específicos como el ajo, el jazmín o las flores (en el mercado egipcio e internacional), se lograban transacciones muy rentables.

Este cambio en la política económica en favor del sector privado se efectuó mientras aún vivía Nasser. Obviamente, eso le facilitó a Sadat conducir la economía egipcia por esa vía. Sadat tomó el poder inmediatamente después de la muerte de Nasser, en septiembre de 1970, pero su poder sólo se fortaleció en la primavera del año siguiente, cuando eliminó del grupo en el poder a varios de sus miembros más notables. En junio de 1971 anunció el Programa de Acción Nacional en el que aseguró que continuaría el camino de Nasser, pero afirmó también la importancia del sector privado en la economía. Ya en septiembre del mismo año, proclamó la ley sobre la inversión extranjera, que permitía la entrada al país de los capitales extranjeros, prohibida desde la guerra de Suez en 1956. La “invitación” a invertir fue dirigida principalmente a los países árabes. Las inversiones extranjeras estaban exentas de impuestos, contaban con facilidades aduaneras y tenían libertad para escoger el campo de la inversión, incluyendo la agricultura. Sin embargo, la entrada de los capitales, probablemente a causa de la inestabilidad del país y también de la recesión mundial, fue muy lenta. Las pocas inversiones árabes se destinaron al turismo de lujo, y las norteamericanas y europeas occidentales, a las finanzas.<sup>43</sup> El aumento en la entrada de capitales fue de 47% en 1972, y disminuyó al 14% en el año de la guerra de octubre.<sup>44</sup> Sin embargo, esos capitales todavía no podían influir mucho en el producto nacional, no tanto por su monto —pues en 1972 su valor fue igual a la mitad de las exportaciones de mercancías— sino por el poco tiempo en que habían actuado.

Aunque el periodo analizado empieza con la caída del PIB, la tasa promedio de crecimiento del PIB para los años 1967-1973 fue de 4.2%, incluso en el año de la guerra de octubre, la tasa fue positiva y fue de 3.9.<sup>45</sup>

<sup>43</sup> *Development co-operation*, OECD, varios años.

<sup>44</sup> *International Financial Statistics*, varios años.

<sup>45</sup> *Ibid.*

Tal vez la imagen de la economía egipcia que surge de los datos presentados resulta más favorable que la realidad que le tocó vivir al pueblo egipcio. Aunque la tasa promedio del aumento de los precios al consumidor no fue alta, el 2.55%,<sup>46</sup> los precios de los productos básicos crecieron más rápidamente.<sup>47</sup> Todavía más grave fue el aumento del desempleo, por lo que los egipcios empezaron a emigrar en forma masiva hacia los países árabes petroleros, en busca de trabajo. En los años setenta las transferencias de los egipcios empleados fuera del país formaban una de las principales fuentes de divisas.

Probablemente, tanto la desfavorable situación económica de las masas, como la falta de un gran líder como fue Nasser y cierta incertidumbre que acompañaba la formación del nuevo grupo de poder, causaron que el descontento de la sociedad se expresara en huelgas y manifestaciones, poco comunes en el Egipto anterior. Eso indica un avance en la formación de conciencia de las masas, que para los años cincuenta eran bastante pasivas frente a los cambios que se llevaron a cabo durante la “Revolución de los oficiales libres”.

Aunque el esfuerzo egipcio para recuperar por la fuerza los territorios ocupados por Israel desde 1967 fue enorme, y a pesar de que el momento de empezar la guerra fue decidido por Egipto, la guerra de octubre de 1973 resultó un fracaso que no se convirtió en un verdadero desastre para el país gracias a la intervención de las superpotencias. Probablemente esta decepción jugó un papel importante para que los egipcios buscarán nuevos caminos para resolver tanto sus problemas externos como económicos.

### Política de “puerta abierta” (1974-1980)

Después de que la derrota en la guerra con Israel de octubre de 1973 fuera presentada como un éxito egipcio, el gobierno de Egipto abandonó la idea de recuperar por la fuerza los territorios perdidos y se decidió por la mediación internacional en

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> Ghali, Shoukri, *op. cit.*

el conflicto con Israel. Eso significaba la adopción de una orientación pro occidental en su política exterior. Esta orientación se volvió primordial cuando Egipto, bajo el pretexto de la falta de cooperación por parte de la URSS en el abastecimiento de refacciones para los aviones de guerra, rompió sus acuerdos con el campo socialista. Esto se produjo en la primavera de 1974.

La reorientación de la política exterior fue acompañada por una política de "puerta abierta" al capital extranjero, de donde viene el nombre del período. Este cambio fue anunciado en los "Papeles de octubre" de Sadat, y allí se subrayaba la importancia del sector privado en la vida económica. El cambio principal se expresó en la Ley número 43 de 1974, que fue la versión ampliada de la mencionada Ley sobre Inversiones Extranjeras de 1971. Al capital extranjero se le otorgaban garantías contra la nacionalización, facilidades fiscales de 5 a 8 años y facilidades en el comercio exterior relacionado con la producción efectuada. El gobierno otorgó también estímulos a los sectores privado y público egipcios para que se asociaran con el capital extranjero. También se crearon zonas libres en el país, en el Cairo, Alejandría, Port Said y Suez.

La entrada de capitales extranjeros bajo la política de "puerta abierta" fue menor de lo esperado.

Dentro de los factores que se pueden mencionar como freno a la entrada del capital extranjero están los siguientes: la desconfianza del capital extranjero a las garantías ofrecidas por el gobierno, el conocimiento restringido del mercado egipcio, la insuficiencia de los recursos infraestructurales, la imposibilidad de cooperar del sector privado interno por la falta de ahorro y las conocidas dificultades causadas por la omnipotente burocracia egipcia. Se pueden señalar también algunas causas externas: la crisis internacional, que frenaba las inversiones del mundo capitalista; la falta de tecnología de los países árabes que determinó que, aunque disponían del superávit de capital, no podían realizar inversiones demasiado amplias. Por otra parte, el mercado interno egipcio era muy reducido a causa de la política económica de los años sesenta, que redujo la participación del sector privado en economía. Para desarrollar el mercado se requeriría bastante tiempo.

Sin embargo, estos obstáculos se fueron superando poco a poco, al paso del tiempo. Según los datos del Fondo Monetario Internacional, la inversión extranjera directa, que apareció por primera vez en 1975, fue igual al 0.5% de las exportaciones egipcias; para 1979 fue 150 veces mayor e igual al 50% de las exportaciones.<sup>48</sup>

En 1975, continuaba el proceso de liberación de la economía (para esa fecha se desnacionalizó el comercio exterior). Se reorganizó también el sistema financiero para dar acceso a las nuevas instituciones financieras mixtas.

En la segunda mitad de los setenta, Egipto empezó también a gozar de los beneficios derivados de la política de negociaciones de paz con Israel. En 1975 se reabrió el Canal de Suez; al año siguiente, los ingresos del canal llegaron a igualar la cuarta parte de los ingresos de las exportaciones.<sup>49</sup> Los gastos militares bajaron del 35.8% del producto nacional bruto en 1974<sup>50</sup> al 3.7% en 1978.<sup>51</sup>

Todos los esfuerzos para captar los recursos externos y recuperar las entradas internas, aunados a la ayuda internacional, fueron insuficientes para frenar el incremento de la deuda externa. Por el contrario, durante los primeros años de la década de los setenta, la deuda externa creció de 1 600 millones de dólares en 1970 a 6 300 para 1975.<sup>52</sup> Esto llevó nuevamente al gobierno a buscar créditos baratos, para refinanciar la deuda. El Banco Mundial, al que recurrió Egipto en 1976, impuso como de costumbre sus condiciones: la estabilización de la economía y la cancelación de los subsidios al consumo popular. El intento de cancelar los subsidios y aumentar los precios, en el mes de enero de 1977, terminó en una revuelta popular en El Cairo, tal vez la más grande desde la Revolución de 1952. El gobierno se vio obligado a regresar a la política de subsidios al consumo popular. En esta época, Egipto llegó a usar también de la ma-

<sup>48</sup> *International Financial Statistics*, varios años.

<sup>49</sup> Bruton H.J. *Egypt's development in the seventies*. Research Memorandum Series, Williams College, Massachusetts, 1981, p. 39.

<sup>50</sup> *Absorptive capacity of Egyptian Economy*, OECD, París, 1976, p. 67.

<sup>51</sup> *World Development Report, 1981*, World Bank, p. 180.

<sup>52</sup> *International Financial Statistics*, varios años.

nera más significativa el crédito del Fondo Monetario Internacional, el cual en los años 1977-1979 fue de un promedio de 250 millones de DEG, frente a 177 millones en 1976 y 68 millones de DEG en 1975.<sup>53</sup>

Después de la recuperación del canal —debida al acuerdo de paz con Israel— Egipto recuperó el petróleo del Sinaní. Entre 1978 y 1979, el valor de la exportación de petróleo se duplicó y sobrepasó la mitad de las exportaciones egipcias.

Aunque la nueva política resuelva en cierta medida los problemas del financiamiento de las inversiones, todavía algunos de los problemas siguen estando vigentes y tal vez aparezcan otros nuevos. De los viejos, el principal es la poca efectividad de la economía, especialmente del sector público, así como la escasez de trabajo para una población en rápido crecimiento. De los nuevos problemas, el más grave parece ser la inflación que afecta el nivel de vida de las masas.

Las ventajas provenientes tanto de la política económica de “puerta abierta” como de la política exterior de paz, no solamente no se han terminado, sino más bien se han incrementado; se puede arriesgar la hipótesis de que Hosni Mubarak, que sustituyó a Sadat después de que éste fuera asesinado en 1981, seguirá con esta política económica y en consecuencia, Egipto entrará cada vez más en el círculo de la dependencia.

### Conclusiones

El proceso de transformación de la estrategia y política económica egipcias resulta poco uniforme. Durante veinte años se intentó poner en práctica una política populista, aumentando el papel del estado en los procesos económicos hasta su control central. Esta política empezó, conforme al “modelo” de Kalecki, por la búsqueda de aliados de parte de los “oficiales libres”, pero en los últimos años de la década de los cincuenta fue radicalizada por el gobierno, en su intento de realizar ambiciosos proyectos bajo condiciones, internas y externas, sumamente complicadas. Los resultados de esta política variaron bas-

<sup>53</sup> *Supplement on Fund Accounts*, FMI, 1982, p. 47.

tante, influidos fuertemente por las condiciones internacionales. Durante estos veinte años, el papel de la burguesía nacional aparentemente disminuyó, aunque ciertas capas de la burocracia tendían a formar parte de esta clase social. El cambio en la estrategia de desarrollo y la apertura al exterior, aunque formalmente iban en búsqueda del financiamiento del desarrollo, en realidad crearon la posibilidad del renacimiento de una burguesía nacional relacionada estrechamente con la internacional. Éste fue el inicio de la integración de Egipto al sistema capitalista internacional, aunque este país todavía no ha llegado al nivel de dependencia que actualmente caracteriza, por ejemplo, a México.

Además, la posición geográfica de Egipto le permite aprovechar su importancia en la política mundial, usando los cambios de las alianzas políticas como fuente de fondos. A su vez, el tipo de alianzas favorece cierto tipo de política económica.

Resumiendo, parece que la estructura del poder en Egipto se está alejando cada vez más de las alianzas que favorecieron las políticas económicas populares y se está incorporando, poco a poco, al “capitalismo normal” de Kalecki.