

Crisis Económica en Aruba

Manuel J. Carvajal y Enrique Neuhauser*

Del Caribe se sabe muy poco en el continente latinoamericano, mucho menos de las islas de las Pequeñas Antillas. Por ello tiene un interés adicional a su valor intrínseco esta nota sobre Aruba, isla de reducido tamaño pero cuya importancia en la refinación y comercio de petróleo ha sido históricamente muy grande.

Introducción

Hace apenas tres o cuatro años la economía arubana daba muestras de solidez. La disminución paulatina de los niveles de pobreza reflejaba un crecimiento a largo plazo del ingreso global, una participación cada vez más activa de la mujer en la fuerza de trabajo, una reducción en el tamaño del núcleo familiar y la gran importancia otorgada por el Estado a las transferencias de pago directas como instrumento redistributivo.¹ El índice de calidad de vida, compuesto por los indica-

* Profesor de Economía en la Universidad Internacional de Florida, Estados Unidos y funcionario de Naciones Unidas, respectivamente.

¹ Según el Departamento de Aruba para el Desarrollo Económico y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [1983], la incidencia de la pobreza en la isla disminuyó de 52 por ciento en 1972 a 9 en 1979.

dores de alfabetismo, esperanza de vida al nacer y mortalidad infantil, llegó a ser uno de los más elevados de la región, pudiendo compararse con los índices de otros países cuyos niveles de ingreso per cápita son muy superiores.² Por su parte, los ingresos públicos mostraban aceleradas tasas de expansión —42 por ciento en 1981 y 22 por ciento en 1982— debido a los pagos tributarios de la Exxon por concepto de su refinería Lago, así como al auge del turismo. El producto interno bruto exhibía tasas de crecimiento altísimas, en el orden del 27 por ciento en 1981 y 11 por ciento en 1982 [FMI, 1985], mientras que las expectativas de vastos depósitos petroleros auguraban un futuro aún más prometedor.

Sin embargo, un análisis más detallado del modelo de desarrollo económico arubano indica su vulnerabilidad y excesiva dependencia del sector externo. Su evolución se ha vinculado íntimamente a actividades generadoras de divisas —refinería de petróleo y turismo— y al gasto autónomo del Estado. Por ejemplo, la importancia relativa de los tributos pagados por la refinería aumentó durante 1980–1982 del 23 al 55 por ciento del total, lo cual permitió que el gasto corriente del gobierno insular se duplicara durante 1979–1983 [Departamento de Aruba para el Desarrollo Económico (DECO) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 1984a]. La porción más dinámica de este gasto (más de la mitad) corresponde al rubro social, es decir, salud, educación, agua potable y transferencias directas de seguridad social y a grupos específicos, lo cual presenta dos características vitales: Una es que dicho gasto equivale a un impuesto indirecto que permite la manutención de un promedio salarial inferior al que correspondería al costo total de vida; la otra es que el gasto carece de mecanismos que relacionen el incremento en el monto del egreso con un aumento correspondiente en la eficiencia del mismo. En efecto,

² Para un análisis a fondo del índice de calidad de vida en Aruba, se recomienda el análisis de varias publicaciones conjuntas del Departamento de Aruba para el Desarrollo Económico y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [1982a, 1982b, 1982c]. En estos documentos se estima el índice de calidad de vida arubano en 93.0, nivel comparable al de Estados Unidos, República Federal Alemana, Francia y Reino Unido, cuyo ingreso per cápita combinado triplica al de Aruba.

la estructura del gasto social es tal que una merma en el nivel de actividad económica insular, y por ende en los ingresos del gobierno, suscita presiones encaminadas al alza del gasto, ya que las transferencias son sumamente elásticas al desempleo.

La excesiva vulnerabilidad de la economía arubana ante contingencias externas trasciende los intereses poco altruistas de cualquier empresa multinacional, la irracionalidad en los flujos del turismo internacional y el progresivo desinterés mostrado por Holanda en su otrora joya del Caribe.³ Radica, antes bien, en la consecuente escasez de esfuerzos de sustitución de importaciones, ya sea en forma directa o indirecta, que permita la diversificación del empleo, la promoción del producto local y el ahorro de divisas. Es decir, la relativa abundancia de divisas por refinación de petróleo, turismo y condición de colonia en años recientes le ha permitido a Aruba adquirir del exterior los bienes destinados a satisfacer las necesidades de consumo de su población y los requerimientos de inversión, relegando los sectores productivos a un rol exclusivamente marginal.

I Precipitación de la crisis

A partir de 1983 se desencadenaron una serie de eventos desfavorables a la economía del país. Primero ocurrió la devaluación del bolívar y la posterior merma del turismo venezolano, lo cual redujo sustancialmente la entrada de divisas y contribuyó a la formación del déficit en la balanza de pagos (Cuadro 1). Poco tiempo después, el suministro de petróleo crudo venezolano a la refinería Lago se restringió, acumulándose así presiones que con el tiempo habrían de tornarse insostenibles a las operaciones de la Exxon. Estas operaciones cesaron el 31 de marzo de 1985 debido, presuntamente, al deterioro del equipo, la falta de inversión y el cambio en la geopolítica del petróleo experimentado en el Caribe [Cole, 1985].

³ A partir del primero de enero de 1986, Aruba adquirió autonomía política de Holanda y del resto de las Antillas Holandesas mediante el llamado *status aparte*. La independencia total está programada para 1996.

Cuadro 1
Balanza de Pagos de Aruba
(en millones de florines antillanos)
1980-1984

Categoría	Año				
	1980	1981	1982	1983	1984
Cuenta Corriente	-32.3	39.7	70.7	-95.9	-81.6
Ingresos	534.5	686.5	762.4	603.7	526.4
Refinería	178.4	272.0	344.5	320.3	230.1
Turismo	230.6	281.6	287.5	193.8	204.4
Exportaciones	83.5	78.4	74.0	29.5	26.0
Otros rubros	42.0	54.5	56.4	60.1	65.9
Egresos	566.8	646.8	691.7	699.6	608.0
Importaciones relacionadas con exportaciones	117.0	138.9	143.4	119.3	120.0
Importaciones generales	449.8	507.9	543.3	580.3	488.0
Cuenta de capital	27.1	23.7	-3.5	32.3	12.1
Errores y omisiones	5.7	4.8	4.2	11.8	8.2
Balanza de pagos	+0.5	+68.2	+71.4	-51.8	-61.3

Fuente: International Monetary Fund [1985].

A todo esto debe añadirse la falta de sensibilidad por parte del antiguo Gobierno Central, con sede en Willemstad, en el manejo de los asuntos de cada isla [DECO y PNUD, 1983]. Este es un punto álgido para Aruba que ha acarreado consigo la autonomía parcial, lo cual puede interpretarse como un triunfo político sobre la archirrival Curazao, aunque a expensas de un gran sacrificio económico. Como resultado, el potencial de fuentes de empleo en el sector público ha sido erosionado y limitado en extremo.

No cabe duda que, desde su inicio en 1924, la refinería ha jugado un papel preponderante en la sociedad arubana. Si bien es cierto que su absorción de mano de obra ha disminuido en

los últimos 35 años como consecuencia de la mecanización, los estimados de DECO y PNUD [1984c] indican que el cierre de operaciones ha resultado en una pérdida de aproximadamente 6400 empleos entre 1984 y 1986. De acuerdo con estas cifras, la tasa de desempleo ha aumentado de 9.4 por ciento en 1981 a 19.4 en 1984, 27.1 en 1985 y entre 32 y 43 en 1986. Por su parte, Cole [1985] calcula que una pérdida de 1300 empleos atribuible directamente al cierre de operaciones repercute en cesantía indirecta de 6000 personas en el sector privado y de otras 3000 en el sector público, una catástrofe de dimensiones colosales. Como corolario del aumento en el desempleo, se calcula que el monto de los salarios ha disminuido en 110 millones de florines antillanos, o alrededor del 20 por ciento. Una merma adicional de 70 millones de florines antillanos se espera que ocurra al limitar aún más sus gastos el sector público, en proporción al descenso en el nivel de impuestos [DECO y PNUD, 1984c].

Las contribuciones tributarias de Lago han decaído vertiginosamente en los últimos años, de 178.0 millones de florines antillanos en 1982 a 73.5 millones en 1984 y 22.6 millones en 1985, desapareciendo totalmente en 1986 [FMI, 1985]. Apenas en 1982 dichas contribuciones representaban el 50.4 por ciento del total recaudado, de modo que en el brevísimo periodo de cuatro años se ha esfumado más de la mitad del ingreso público. De manera similar, ha sufrido enormemente la capacidad de generar divisas, puesto que en 1983 más de la mitad de las divisas fueron generadas por la Exxon. Basados en estos y otros cálculos, se estima que el cierre de la refinería ha causado un descenso en el orden del 27 por ciento en el producto insular bruto y del 50 por ciento en el nivel económico de vida [DECO y PNUD, 1984c].⁴

De todo lo anterior se desprende que, aunque la crisis ha sido precipitada por factores coyunturales, su naturaleza es básicamente de carácter estructural y, por ende, no puede ser superada solamente con medidas de emergencia. Antes bien,

⁴ La absorción directa de mano de obra por Lago llegó a su máxima expresión en 1949 con 8 300 empleos. Desde entonces ha disminuido a 5 100 empleos en 1960, 1 550 empleos en 1972 y 1 000 empleos en 1984.

requiere una disciplina fiscal que comprenda reducciones en el egreso público, así como ciertas transformaciones en la administración impositiva, todo ello sin incidir negativamente, en cuanto sea posible, en la calidad de vida ni los niveles de pobreza.

II Directrices de acción

Las medidas propuestas a continuación tienen por objeto aliviar a corto plazo los efectos depresivos del cierre de operaciones de Lago y la mengua temporal del turismo sin que se deteriore la situación social. Específicamente se busca restaurar el equilibrio financiero del sector público sin que aumente el desempleo ni disminuya el consumo básico de la población. También se pretende mantener un clima de confianza pública respecto al manejo de las finanzas gubernamentales; de lo contrario podría suscitarse un cuadro de intranquilidad social que no sólo comprometería el desarrollo de la actividad turística, sino que generaría todo tipo de obstáculos de carácter económico.

A fin de evitar el deterioro social, el costo de la crisis debe ser distribuido entre todos los estratos de la población, previniéndose así la concentración de dicho costo en sectores específicos. Por tanto, se excluyen medidas tales como la reducción de funcionarios, la limitación de programas de asistencia social, la disminución del ritmo de ejecución de obras de construcción, la aplicación de nuevos impuestos o aumentos de tasas que incidan sobre grupos desaventajados. Cabe recalcar aquí que una disminución del gasto social mediante cortes de cobertura en los servicios acarrearía consigo presiones al alza de los salarios que mantengan los mismos niveles de vida, compensándose el costo de bienes y servicios antes subsidiados o gratuitos, así como presiones al aumento en los precios de servicios prestados a través de instituciones no gubernamentales.

Se identifican medidas propuestas para reducir la brecha fiscal, añadiéndose otras tendientes a reforzar el nivel de actividad del sector privado, particularmente en la industria de la

construcción. Se distingue entre aquéllas que poseen un efecto inmediato y aquéllas otras cuyo impacto se apreciaría mejor a mediano plazo. De más está decir que debe existir compatibilidad entre ambos grupos, pues son expresión de una misma política.

Medidas de efecto inmediato

Quizás la más obvia de las acciones de impacto instantáneo sea reducir las compras del gobierno, tanto de bienes durables como de consumo. Para ello habría que fijar un porcentaje de reducción correspondiente a las partidas presupuestarias afectadas. Esta medida mostraría resultados a cortísimo plazo y, bien administrada, no tiene por qué interferir con la ejecución normal de los programas del gobierno. Tampoco tiene por qué incidir en la desocupación, directa o indirectamente, ya que en la práctica sólo redundaría en un nivel inferior de importaciones y bien podría ser el inicio de una mayor racionalidad en el gasto público.

Otra medida consistiría en la postergación de ciertas obligaciones gubernamentales, sin que ello sea mal interpretado como reniego al pago de la deuda. (La confianza de los prestamistas en la viabilidad de pago del gobierno es esencial para mantener un clima de estabilidad y un nivel de inversión extranjera deseable). Por tanto, sería conveniente llevar a cabo un análisis minucioso de las obligaciones o transferencias a otras unidades del sector público insular o antillano en general a fin de detectar casos en los que el pago pueda aplazarse hasta que la situación financiera del gobierno de la isla sea más favorable. También se podría gestionar la contratación de préstamos exteriores especialmente para sufragar gastos de capital extraordinarios no previstos en el presupuesto. De modo similar, podría considerarse la posibilidad de transferir el financiamiento de proyectos de menor prioridad en la coyuntura actual a otros que se han convertido en prioritarios.

Las perspectivas de reducir el déficit fiscal aumentarían sustancialmente si se agilizara el cobro de los impuestos. Ello requeriría la implementación de mecanismos y procedimientos administrativos más expeditos, así como la elaboración de in-

centivos positivos a los contribuyentes para que hagan sus pagos a tiempo e incentivos negativos, en forma de severas multas y penalidades, a los que no lo hacen. Además, debería hacerse más hincapié en el cobro de impuestos atrasados, quizás ofreciendo amnistía, dentro del marco legal del status aparte, a aquellos ciudadanos que, en un periodo de tiempo determinado, salden sus deudas con el fisco.

Medidas con efectos a mediano plazo

Estas medidas pretenden reforzar las finanzas del gobierno insular de modo permanente, partiendo del supuesto que, aunque el sistema tributario es adecuado, requiere ciertas modificaciones que compensen el cese de contribuciones provenientes de la refinería y lo hagan más elástico con respecto a la evolución de la economía arubana. En primer lugar, es necesario aumentar la eficacia del gasto fiscal, tanto en las funciones de administración general como en las diversas clases de servicios prestados, a fin de disminuir el costo sin que sufra la cantidad o la calidad de los servicios. (Esta propuesta supone que el origen del exceso del gasto se halla principalmente en los elevados costos de operación y no en la capacidad de la economía para proporcionar dichos servicios). Ello conlleva la aplicación de procedimientos de programación presupuestaria que permitan supervisar y evaluar las actividades del gobierno y analizar los costos de cada rubro con el propósito de eliminar gastos innecesarios.

Otra medida consistiría en establecer un impuesto sobre las ventas que afecte todas las transacciones en bienes. Dicho impuesto serviría a un doble propósito obtener mayores recaudaciones y crear un elemento de control para reducir la evasión en otros impuestos a las actividades productivas. Inicialmente sería conveniente fijar una tasa relativamente baja, quizás uno o dos por ciento, incapaz de surtir un efecto apreciable en el nivel de precios. Como alternativa, podría pensarse en una tasa más elevada, pero con deducciones del impuesto pagado sobre las compras, a fin de eliminar su efecto "en cascada"; esta modalidad posee la ventaja de servir como elemento de autocontrol de los contribuyentes. Se calcula, en forma aún

preliminar, que este impuesto, si se aplica sin deducciones, representaría una recaudación anual de aproximadamente ocho millones de florines antillanos por cada uno por ciento de tasa sobre las transacciones [DECO y PNUD, 1984a].

La economía arubana se encuentra en condiciones de admitir un impuesto de reducido monto como el propuesto, dada la relativamente baja presión tributaria existente antes de la instauración del status aparte en enero de 1986. Dicha presión se estima alrededor del 13 por ciento, porcentaje pequeño en comparación con otros países que poseen niveles de ingreso similares. Además del impuesto sobre la renta, la estructura tributaria consiste de impuestos sobre la ocupación de viviendas, propiedad de bienes y raíces, tarifas, producción local de licor y cigarrillos, y licencia para operar casinos, careciendo de impuestos sobre acumulación de capital, dividendos, intereses y exportaciones. Como puede apreciarse en el cuadro 2, los impuestos sobre la renta son apenas moderadamente progresivos.

Cuadro 2

Tasas Tributarias del Impuesto Sobre la Renta
Existentes en Aruba el Primero de Enero de 1984

Ingreso Neto (f.a.)	Tasa Tributaria	
	Solteros	Casados
5 000	1.4%	-
10 000	5.0	4.2%
15 000	7.5	6.5
20 000	9.9	8.7
25 000	12.3	10.9
30 000	14.8	13.1
40 000	19.4	17.4
50 000	23.7	21.4
60 000	27.2	24.8
70 000	29.9	27.5
80 000	32.2	29.7
90 000	34.5	31.7
100 000	36.4	33.6

Fuente: Your Guide... (n.d.)

La carga impositiva debería orientarse más hacia el mayor pago por parte de los beneficiarios, quizá mediante un impuesto vinculado al valor de las propiedades, con el objeto de mejorar la calidad de vida urbana en lo que respecta a la construcción de nuevas obras de infraestructura y al mantenimiento en buenas condiciones de operación de las actuales. Por otra parte, es menester definir los criterios de selección de proyectos de inversión a ser ejecutados por el gobierno insular, para lo cual es conveniente tomar en cuenta aspectos tales como la creación de empleo, provisión de servicios básicos y compromisos financieros futuros.

Por último, una vez liberado el presupuesto de la dependencia de ingresos extraordinarios, sería aconsejable crear con esta clase de recursos en exceso un fondo de contingencia. A este fondo se recurriría sólo en el transcurso de crisis financieras coyunturales o para financiar proyectos especiales que se ejecutarían como actividades compensatorias a las fluctuaciones de la economía arubana.

Medidas para reforzar la actividad privada

Dentro del marco conceptual aquí presentado, resulta imprescindible formular políticas públicas a largo plazo mientras se toman medidas a corto y mediano plazo. Por ejemplo, se necesita agilizar la ejecución de obras públicas, de manera que aquellos proyectos que no puedan ser efectuados por el Departamento de Obras Públicas dentro de un periodo prudencial sean llevados a cabo por empresas constructoras privadas durante el ciclo presupuestario para el cual fueron asignados los fondos. Con tal propósito, el Departamento de Obras Públicas debe realizar una evaluación de su propia capacidad de operación y determinar los proyectos que habrán de ser sometidos a licitación. Como disposición permanente, la programación presupuestaria debe estar sujeta al análisis previo, en el nivel de cada proyecto, respecto a la capacidad de ejecución del Departamento de Obras Públicas, a fin de identificar en el presupuesto mismo la división de trabajo entre el Departamento de Obras Públicas y el sector privado.

Otra recomendación para reforzar la actividad privada sería

acelerar la primera fase del plan de desarrollo del corredor turístico. Esta acción tiene doble propósito: Reforzar la actividad de la construcción a corto plazo y sustentar la expansión turística a largo plazo. La realización de las obras de infraestructura básica que comprende la primera fase de dicho plan tiende a atraer inversiones privadas sustanciales, las cuales deberán estar sujetas a una serie de medidas que conduzcan al desarrollo armónico de un complejo turístico integral. Claro está, los inversionistas beneficiados por las obras públicas deberán sufragar el costo de las mismas, ya sea mediante pagos por arrendamiento de la tierra, contribuciones tributarias o cualquier otro medio que se determine.

También es necesario formular un programa integral de inversiones públicas de mediano plazo, más o menos de cuatro a seis años, que abarque el gobierno, las empresas públicas y otras instituciones del sector público insular. Los proyectos incluidos en este programa deben cumplir con los objetivos de desarrollo y las prioridades preestablecidas, con lo cual se robustecería la programación y gestión oportuna del financiamiento de los proyectos seleccionados, se calendarizaría la ejecución de las inversiones públicas, evitándose fluctuaciones no intencionadas en el nivel de actividad de la construcción que podrían redundar en la simple adición de proyectos, y se crearían anticipadamente capacidades de ejecución tanto en el sector público como en el privado. El programa de inversiones públicas debería poseer gran flexibilidad, de modo que pueda ser ajustado como medio de compensación de cambios no previstos en los niveles de actividad económica. Con tal propósito, dicho programa podría contener un cierto número de proyectos de rápida implementación cuyo momento de llevar a cabo estaría sujeto a emergencias coyunturales.

Conclusión

El exitoso desenvolvimiento de la economía arubana hasta hace dos o tres años se patentiza en el alto nivel de satisfacción de necesidades básicas de su población —vivienda adecuada, incluyendo prestación de servicios, favorables condiciones de nutrición y acceso a los servicios de nutrición y salud. Este

patrón de desenvolvimiento fue cimentado en la riqueza generada por actividades exportadoras recientemente desaparecidas o, al menos, disminuidas en intensidad y en la generosa asignación de recursos públicos otorgada al mejoramiento de las condiciones de vida básicas de la población.

En este artículo se han analizado las condiciones estructurales que hubieron de debilitar la economía arubana aun cuando ésta parecía saludable. Asimismo, se han identificado los factores coyunturales que precipitaron la crisis a partir de 1983. También se han propuesto directrices de acción, algunas de efecto inmediato y otras destinadas a operar a mediano plazo, para atenuar el efecto nocivo de los elevados niveles de desempleo y déficit fiscal, sugiriéndose de igual modo ciertas medidas para reforzar la actividad privada.

En una perspectiva más a largo plazo, las aspiraciones de un aumento general de bienestar, de mejoramiento en la calidad de vida y de continuada erradicación de la pobreza, dentro del marco de recursos especialmente limitados que afronta la isla, conllevan cambios en la manera de vivir de la población, en el medio ambiente y en la estructura productiva. Se hace imprescindible resolver los problemas provocados por la modalidad de desarrollo vigente hasta ahora, tales como la subutilización de recursos humanos y la vulnerabilidad de la economía a contingencias externas. Por último, cabe destacar que la promoción de un desarrollo armónico de la isla implica adoptar en forma oportuna ciertas decisiones referentes a la inversión en sectores de servicios básicos, especialmente para evitar futuros estrangulamientos que puedan frenar el proceso de crecimiento.

Bibliografía

- Cole, Sam, "The Tragedy of Aruba, Lessons for Small Island Development", *Antillen Review* (Vol. 5, No. 2, August, 1985), pp. 9-14.
- Departamento de Aruba para el Desarrollo Económico y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Plan de Desarrollo Social para el Largo Plazo* (Oranjestad: Noviembre 1982a).
- Departamento de Aruba para el Desarrollo Económico y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Plan de Desarrollo Social para el Largo Plazo. Antecedentes, Calidad de Vida y Gasto Público* (Oranjestad: Noviembre 1982b).
- Departamento de Aruba para el Desarrollo Económico y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Plan de Desarrollo Social para el Largo Plazo. Curva de Correlación Normalizada entre el Índice de Calidad de Vida (ICV) y el Producto Nacional Bruto per Cápita (PNBpc)* (Oranjestad: Noviembre, 1982c).
- Departamento de Aruba para el Desarrollo Económico y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Desarrollo Social: Diagnóstico y Perspectivas* (Oranjestad: Diciembre 1983).
- Departamento de Aruba para el Desarrollo Económico y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Medidas de Corto Plazo. Proposiciones para Afrontar la Situación Financiera del Gobierno de la Isla* (Oranjestad: Marzo 1984a).
- Department for Economic Development and United Nations Development Program, *The Termination of Operations of Lago Oil and Transport Co., Ltd.: Consequences and Search for Solutions* (Oranjestad: November 1984c).
- International Monetary Fund, *The Financial Balance of the Island of Aruba* (Oranjestad: June 1985).
- Your Guide to Industrial Development in Aruba (Oranjestad: Department for Economic Development), n.d.