

Distr.
INTERNA
E/CEPAL/IN.13
9 de noviembre de 1981
ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

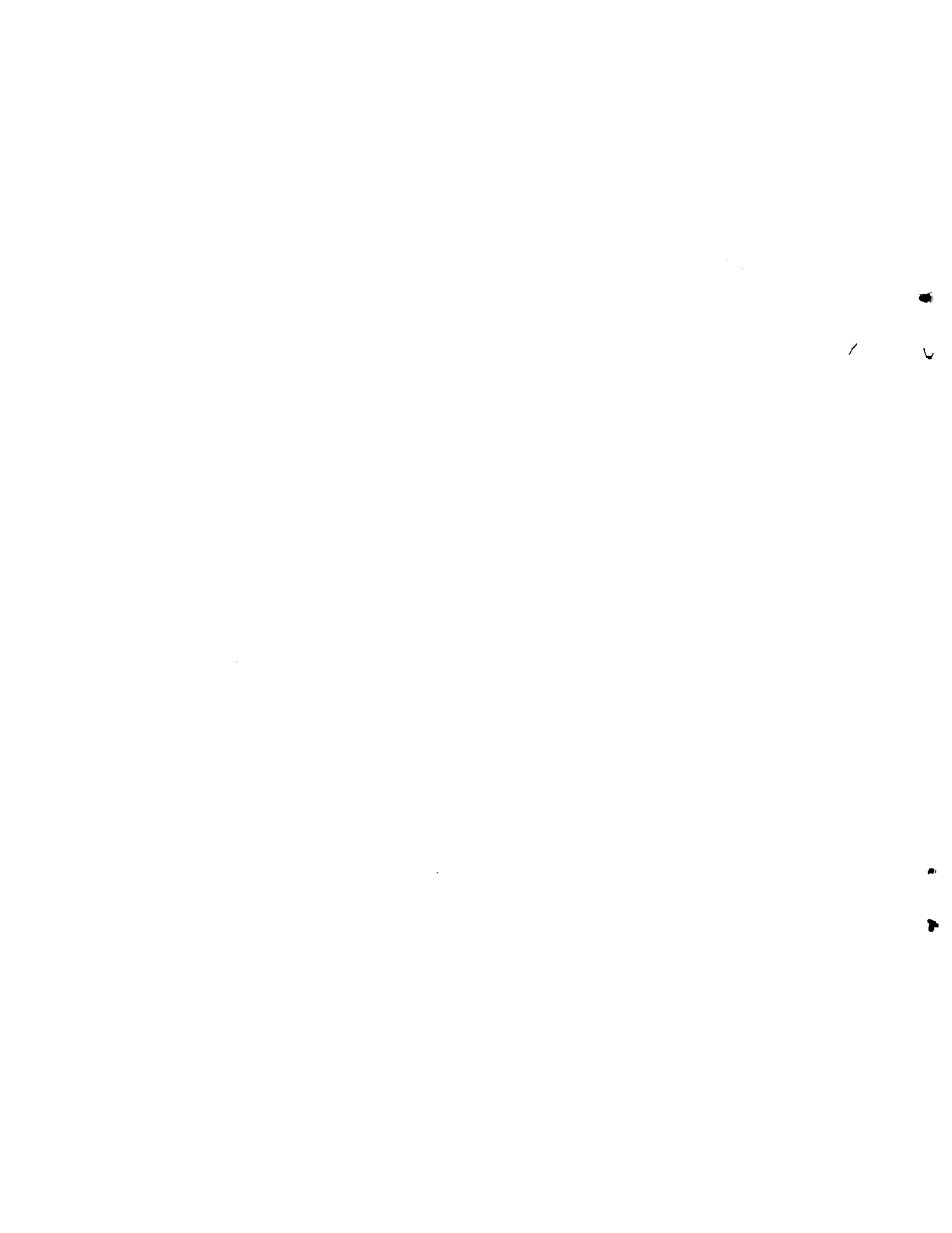
Comisión Económica para América Latina



LA LIBERALIZACION DE LOS PRECIOS Y LOS MERCADOS Y LA
REDUCCION Y REORIENTACION DE LA ACCION
ECONOMICA DEL ESTADO */

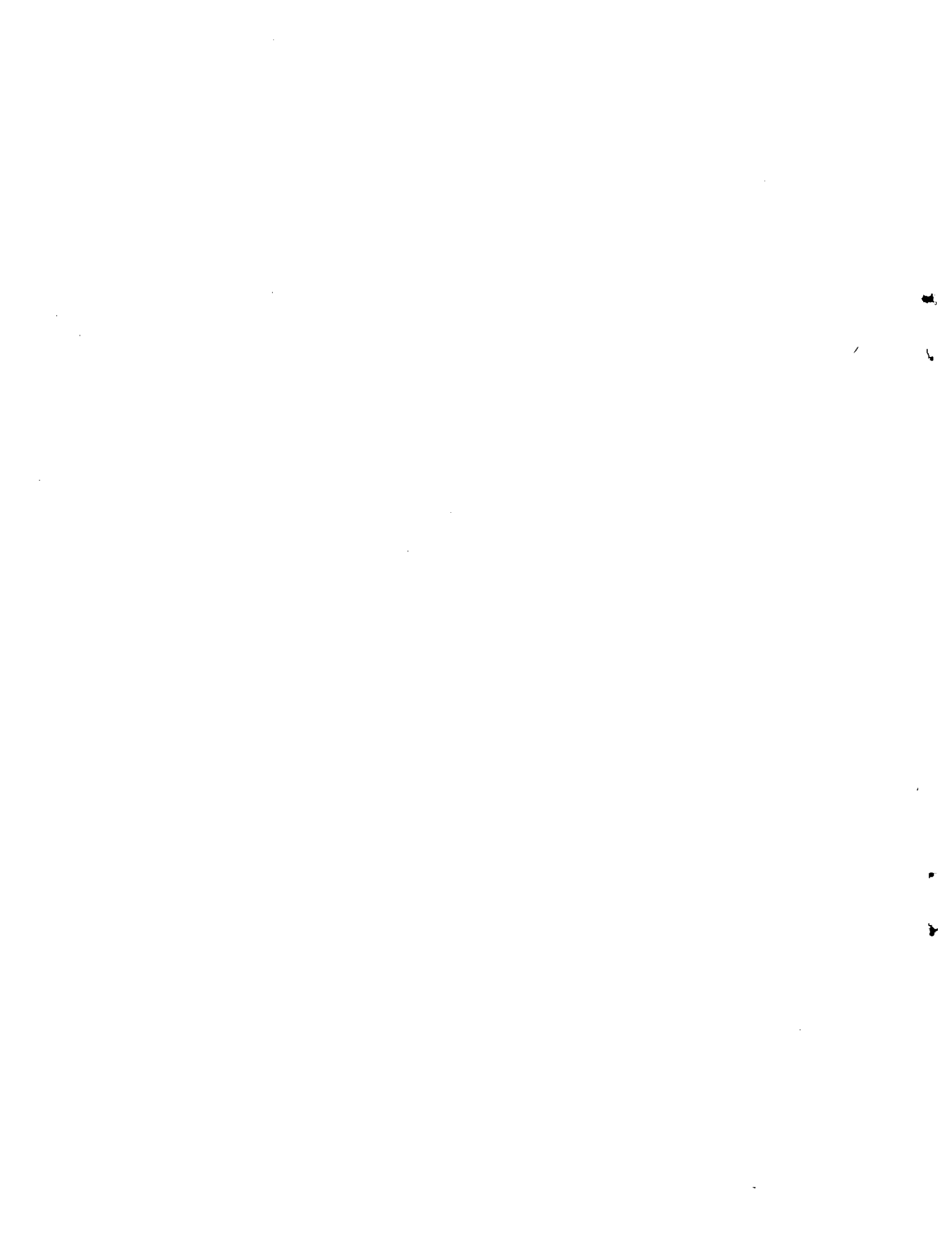
Israel Wonsewer
Jorge Notaro

*/ Este documento fue preparado en Montevideo, en octubre 1980, por los consultores señores Israel Wonsewer y Jorge Notaro, a solicitud de la División de Desarrollo Económico. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.



Indice

	<u>pág.</u>
1. INTRODUCCION	1
2. SITUACION INICIAL	5
a) El régimen de control de precios	6
b) El régimen de sueldos y salarios	13
c) Restricciones y controles directos en los mercados de bienes y factores	16
d) La importancia relativa del Sector Público	20
e) La acción económica del Sector Público. Objetivos centrales y mecanismos utilizados	23
3. LAS NUEVAS POLITICAS ADOPTADAS	30
a) Los avances en la liberalización del sistema de precios	31
b) El régimen de sueldos y salarios	43
c) La reducción de los controles y restricciones en los mercados de bienes y factores	52
d) Evolución de la importancia relativa del Sector Público	57
e) La reorientación de la acción económica y social del Estado	63
4. RESULTADOS Y PERSPECTIVAS	83
a) Los principales cambios en la acción del Estado	83
b) La reasignación de los recursos	88
c) El ritmo de la inflación y la estructura de precios relativos	101
d) La distribución del ingreso y el empleo	110
e) Conclusiones finales. Exitos, fracasos y perspectivas	125



1. INTRODUCCION

Como punto de partida y marco general se expondrán los lineamientos centrales acerca del papel del Estado y sus relaciones con el mercado y los precios, para luego explicitar los supuestos básicos de los mismos.

Las orientaciones generales permanecen incambiadas por un largo período que se inicia en agosto de 1973 con la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo 1973/77 y continúa hasta la fecha. Los mismos lineamientos se encuentran en numerosos documentos y declaraciones oficiales ^{1/} que servirán como fuentes a las formulaciones de este capítulo. Como se verá más adelante, la implementación efectiva de los mismos se inicia en el segundo semestre de 1974, aún cuando su aprobación se produce un año antes.

En el Plan se redefine el papel del Estado como agente productivo y rector de la política económica. En el primer aspecto se considera que "la prioridad del momento no reside en la posible extensión de los sectores de propiedad pública, sino en la imperiosa necesidad de incrementar sustancialmente los niveles de productividad de las empresas que el Estado administra actualmente".^{2/} Se considera que las empresas públicas deben orientarse con criterios de eficiencia similares a los de las empresas privadas superando

^{1/} La redefinición del papel del Estado, el mercado y los precios se ubica en: Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Plan Nacional de Desarrollo 1973/77, tomo I, cap. I parte D "Algunos principios económico-sociales del Plan de Desarrollo" y páginas I-42/I-43; reunión de San Miguel, Acta 1, 26/ago/73, reunión de Solís, Comunicado N° 5, dic. 77.

^{2/} Ver Oficina de Planeamiento y Presupuesto (O.P.P.), Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977, agosto de 1973. Tomo I, p. I-18.

las situaciones deficitarias resultantes de la burocratización y de la fijación de tarifas por debajo de sus costos reales.

Como rector de la política económica el Estado establecerá el marco global para la acción de los agentes públicos y privados, manejando la política de corto plazo y la política de importaciones. Se trata de lograr una "adecuada compatibilización entre las decisiones individuales y los objetivos generales del Plan". ^{1/}

El Plan tendrá carácter indicativo para el sector privado e intenta orientar sus decisiones. Para que esto ocurra "será necesario revitalizar dos instrumentos relativamente postergados...", el mercado y la rentabilidad.^{2/} El mercado como orientador de las decisiones de los agentes a través de los precios y la rentabilidad como premio a la eficiencia y capacidad empresarial así como fuente para financiar inversiones.

El papel dinamizador del crecimiento corresponde al sector privado y el Estado contribuye asegurando el adecuado funcionamiento del mercado, el que a su vez posibilitaría una asignación eficiente de recursos.^{3/} Las medidas de política se dirigirán a "Liberalizar los precios en los sectores en que exista un grado razonable de competencia en el mercado. Aumentar la competencia internacional en el abastecimiento del mercado interno con la reducción de la protección. Utilizar la importación de bienes imprescindibles

^{1/} O.P.P., PND 1973/77, tomo I, p.I-19

^{2/} O.P.P., PND 1973/77, tomo I, p.I-20

^{3/} La misma propuesta se encuentra en: O.P.P., PND 1973/77, tomo I P.I-20; Reunión de San Miguel, Acta 1 del 26/ago./73, punto II-2; Ministerio de Economía y Finanzas, Uruguay Económico, mar/79; Arismendi, V. diario El País, 14/oct./79, p.14.

en caso de preverse situaciones de escasez. Establecer controles de precios a los productos de comprobarse la aplicación de precios excesivos".^{1/}

La apertura de la economía aparece por lo tanto como un requisito imprescindible para el funcionamiento del mercado, regulando a través de los precios externos, los aumentos de los precios internos. En una formulación más general se ha considerado que para lograr la óptima asignación de recursos, los precios externos deberían fijar los precios internos.^{2/}

Volviendo sobre el tema de las relaciones entre la liberalización de los mercados internos y la apertura al exterior, en un reciente artículo del Presidente del Banco Central del Uruguay, José Gil Díaz, señala que "El mercado uruguayo es pequeño y cerrado. Por lo tanto, está dominado por los monopolios y los oligopolios. La única forma de controlarlos es a través de la ampliación del mercado. Para ello es necesaria la disminución de la protección."^{3/}

A partir de esta sintética presentación de las nuevas propuestas sobre el papel del Estado, el mercado y los precios, es posible explicitar los supuestos acerca de su funcionamiento esperado y de sus interrelaciones. Cabría destacar los siguientes:

^{1/} Cónclave de Solís, Comunicado N^o 5, dic. 77

^{2/} Según el Ministro Arismendi, "...la actual política económica se orientó en sus primeras etapas a dejar librada al mercado la fijación de diferentes precios internos y en una segunda etapa a que estos precios se ubicaran en niveles más cercanos a los internacionales". Diario El País, 14/oct/70, p.14

^{3/} Gil Díaz, J.- Reforma Económica, Control Monetario y Período de Transición. Búsqueda N^o 89, feb. 80, p. 38.

aprobación del Plan Nacional de Desarrollo 1973/77 y las pautas de las reuniones cívico-militares de San Miguel y Nirvana.^{1/} Los que a su vez se enmarcan en el cambio de gobierno de 1/III/72 resultante de las elecciones de noviembre del año anterior y en los importantes cambios políticos e institucionales de 1973. Entre estos últimos cabe destacar la creación del Consejo de Seguridad Nacional, la disolución del Parlamento y la suspensión de las actividades políticas y sindicales.

Sin embargo, en este breve período de transición que va desde marzo de 1972 hasta julio de 1974, las definiciones son más declarativas que operativas. Los rasgos predominantes en las políticas de precios y salarios, así como en la magnitud y orientación de la acción del Estado, deben buscarse más atrás.

En junio de 1968, las políticas se estructuran en torno a la resolución de congelación de precios y salarios. Su administración marcará las características de la acción del Estado y es por lo tanto en esa etapa donde deben buscarse los elementos principales que constituyeron la base que la nueva política, implementada a partir de mediados de 1974, debió modificar.

a) El régimen de control de precios

A fin de junio de 1968 el Poder Ejecutivo resuelve, con carácter "extraordinario y transitorio" estabilizar todos los precios de los bienes y servicios en el nivel del día 26 de junio o de la

^{1/} En estas reuniones, denominadas Cónclaves, participaron los oficiales de máxima graduación de las tres armas así como Ministros y Directores de empresas públicas. El objetivo de ambas fue "coordinar e instrumentar la rápida ejecución del Plan de Desarrollo."

última venta realizada. ^{1/} Como únicas excepciones a esta decisión de carácter general se excluyen los precios de los inmuebles, las ventas que se realizan en remates en forma habitual, las transacciones de valores en Bolsa y las exportaciones.

El objetivo explícito de la resolución es considerar "inaplazable y necesario la estabilización de precios e ingresos, encaminada a lograr el clima de calma imprescindible para la puesta en marcha de una política definitiva en este campo, que supere con ventaja el esquema de esta solución de carácter eminentemente transitorio..."

En diciembre del mismo año se crea la Comisión de Productividad, Precios e Ingresos (COPRIN) para la actividad privada, con el objetivo de "articular medidas que contrarresten los actuales factores inflacionarios, promover niveles óptimos en la producción nacional y lograr una equitativa distribución del ingreso..."^{2/} En los años siguientes esta Comisión tendrá a su cargo la fijación periódica de la casi totalidad de los precios de bienes y servicios. Integrada por nueve miembros designados por el Poder Ejecutivo, dos de estos serían elegidos entre seis propuestos por las gremiales obreras y otros dos elegidos igualmente entre seis propuestos por las gremiales empresariales.

El cambio de gobierno de marzo de 1972 no modifica el funcionamiento de la Comisión. Es en el Plan de Desarrollo 1973/77 donde se esbozan los lineamientos para su modificación considerando que los controles de precios deben flexibilizarse en la medida

^{1/} Decreto 420/968 del 28/VI/68

^{2/} Ley 13.720 del 11/XII/68

en que sea posible. Se señala sin embargo que "en determinadas áreas se mantendrán los contralores con carácter permanente", y se citan entre estas al sector agrícola, los sectores monopólicos u oligopólicos, los sectores protegidos y los consumos básicos de la población.^{1/}

A principios de 1974 como parte de la implementación de las resoluciones de San Miguel comienza la reducción gradual de la fijación administrativa de precios. Se trata de promover la equiparación de los precios internos con los externos, para lo cual la instrumentación vigente resulta poco adecuada. Se diferencian tres categorías de bienes y servicios, que tendrán formas distintas de tratamiento en materia de precios:^{2/}

- i. "bienes y servicios de importancia fundamental en la estructura del consumo familiar, incluyéndose asimismo la producción y prestación de servicios que, por carencia de abastecimientos, concentración de la oferta o incrementación de la demanda, sus respectivos precios puedan provocar una distorsión en el mercado. "Los precios continuarán fijados administrativamente por COPRIN y sus incrementos se decidirán a solicitud de las empresas presentando información sobre los aumentos de sus costos."
- ii. "bienes y servicios de importancia relativa en el consumo familiar y abastecimiento normal, así como condiciones de oferta y demanda que tienden a perfeccionar el funcionamiento del mercado." Los precios serán libres, pero las empresas deberán infor-

1/ O.P.P., Plan Nacional de Desarrollo 1973/77, tomo 1, p.I-38

2/ COPRIN, Resolución 425

mar a COPRIN de los aumentos y presentar la información que demuestre los incrementos de sus costos.

iii. Otros bienes y servicios "que por su naturaleza no afectan la estructura del mercado" quedarán totalmente libres y sin controles.

Para caracterizar la importancia relativa de la fijación administrativa de precios tomaremos como indicadores la incidencia sobre la canasta de consumo utilizada para el índice de costo de vida y sobre el valor bruto de producción agropecuaria. El primero por ser la medida más usual del ritmo inflacionario y el segundo por la importancia de las actividades agropecuarias en la economía uruguaya. La evolución de estos dos indicadores va señalando el grado de avance del proceso de liberalización.

La adjudicación a los precios de los bienes y servicios del carácter libre o administrado no siempre es obvia. Por un lado, se consideran precios administrados fuera de toda discusión aquellos que son fijados por el Estado, a través de sus diversas oficinas con competencia para ello, en forma expresa. Por otro lado, se consideran precios libres aquellos surgidos en el mercado por la libre confrontación entre oferta y demanda. Entre ambos extremos hay toda una gama de situaciones no tan claras de precios controlados, de acciones del Estado sobre la oferta o la demanda, de precios en los cuales el Estado fija un criterio de ajuste automático y periódico pero no cada precio, de servicios sobre cuyos precios no existen opciones por ser monopolios públicos. En cada caso se optará por considerar precios administrados o libres según se estime que predomina uno u otro de los rasgos, sin dejar de re-

bres inicialmente y administrados a fin de 1973, es la de la cebada cervecera, el sorgo y la soja.

Cuadro 2

Precios al productor agropecuario fijados administrativamente

Como porcentaje del VBP Agropecuario a precios corrientes

<u>Rubros</u>	<u>A dic. de 1968</u>	<u>A dic. de 1973</u>
<u>Agrícolas</u>	<u>9.5</u>	<u>10.1</u>
Cereales	2.0	2.9
Oleaginosos	2.0	1.1
Sacarígenos	1.2	1.6
Uva para vino	3.7	2.1
Otros	0.6	2.4
<u>Pecuarios</u>	<u>39.2</u>	<u>55.4</u>
Carne vacuna	24.1	41.0
Carne ovina	2.3	3.0
Carne porcina	4.4	2.4
Leche	8.4	9.0
<u>TOTAL</u>	<u>48.7</u>	<u>65.5</u>

Fuente: elaborado sobre informaciones de OPYPA y Registro de Leyes y Decretos

Los indicadores considerados dan idea de la amplitud que tuvieron los controles del precio en el período en términos cuantitativos. En una apreciación cualitativa, se puede estimar que el objetivo de estabilización de precios y su instrumentación por medio de la fijación administrativa fue el aspecto central de la

política económica hasta fines de 1971. En dicho período los resultados estabilizadores fueron muy importantes, aunque transitorios (Cuadro 3). Se puede estimar que se produjeron distorsiones de precios relativos, principalmente con el tipo de cambio, cuya corrección generó la aceleración inflacionaria posterior.

Cuadro 3

Precios y salarios, 1968/73

Variaciones porcentuales entre promedios anuales

Año	Precios al Consumo	Precios al por mayor	Salario Real
1968	125.3	131.8	-14.9
1969	20.9	15.3	11.2
1970	16.4	13.7	-1.3
1971	23.9	20.4	5.2
1972	76.5	89.9	-17.1
1973	97.0	114.9	-1.7

Fuente: elaborado con los índices de la D.G.E.C. y el B.C.U.

Los resultados son más impactantes si se tiene en cuenta que la tasa mensual promedio de aumento del costo de vida, entre julio de 1968 y setiembre de 1971 fluctúa en torno al 2%. En los doce meses anteriores a junio de 1968 la tasa mensual promedio de aumento del costo de vida había sido del 9%.

b) El régimen de sueldos y salarios

Los principios orientadores de la fijación de sueldos y salarios así como las características de su implementación fueron

similares y simultáneos a los del régimen de control de precios.

Por la misma resolución que estabilizó los precios se estabilizaron los salarios en el nivel de mediados de 1968. La decisión incluyó todo tipo de ingresos disponiendo la estabilización de salarios, intereses y cualquier otro tipo de ingresos que modifique los costos, así como los dividendos distribuidos por las sociedades anónimas.

La COPRIN tuvo a su cargo los ajustes periódicos de las remuneraciones estableciendo los aumentos mínimos obligatorios para la actividad privada.

El Plan Nacional de Desarrollo ratifica la necesidad de la COPRIN o de un organismo similar para el diseño y ejecución de la política salarial de modo que resulte coherente con el resto de la política económica, "que evite el juego autónomo de esa variable en el proceso inflacionario, que promueva la auténtica defensa de un nivel de salario real compatible con el resto de las variables económicas y que programe su incremento en función del crecimiento del producto y la productividad.^{1/}

Los resultados de la administración de los salarios en el período fueron, según muestra el Cuadro 3, una importante caída del salario real simultánea con la estabilización de 1968, consecuencia de las altas tasas de inflación en los primeros meses de dicho año sin que se ajustaran los salarios paralelamente. La estabilización implicó, por lo tanto, en sus orígenes, una importante caída del salario real.

^{1/} O.P.P., op. cit, p. I-38

Sin embargo, en los tres años siguientes el salario real se recupera y alcanza en el promedio de 1971 un nivel similar al que tenía en 1967, antes de la aceleración de la inflación.

A partir de diciembre de 1968 se aumentan los salarios con distintos porcentajes según el último aumento percibido. Para los asalariados cuyo último aumento había sido anterior a febrero de 1968, se resolvió un 25%, mientras que para los que habían percibido aumentos en febrero o en marzo, recibirían un 12% y un 6% respectivamente. Estos incrementos salariales deberían ser absorbidos por las empresas sin aumentos de precios, salvo que justificasen su inviabilidad. Como resultado, el salario real de 1969 recuperó aproximadamente las dos terceras partes de la caída de 1968.

En 1971 se produce el incremento del salario real característico de los años electorales. Los salarios nominales aumentaron en diciembre de 1970 y nuevamente a partir del 1º de octubre de 1971, en este último caso, un 27.2%. En las dos décadas precedentes, solo en dos oportunidades en los años 1958 y 1966, el salario real no aumenta durante el año de elecciones. En ambos casos el sector político gobernante pierde las elecciones.

Finalmente en 1972 y 1973 el salario real cae, con un ritmo particularmente importante en el primero de estos dos años, de lo que resulta que a fines del período considerado el nivel del salario real se encuentra por debajo del que tenía en el comienzo de la estabilización de precios.

La acción de la COPRIN muestra resultados muy diferentes en la administración del salario, en los distintos períodos considerados en ningún caso estos cambios estuvieron acompañados por

modificaciones en los objetivos declarados. La explicación de los mismos podría buscarse en cambios de objetivos no explicitados en la política salarial o en los cambios en el contexto social e institucional, de gran importancia, ocurridos en el período.

c) Restricciones y controles directos en los mercados de bienes y factores.

Dentro de este conjunto de decisiones del Estado podríamos establecer una primera clasificación diferenciando las restricciones y controles referidas al acceso a los mercados, de las referidas al funcionamiento de los mismos.

i. En el acceso a los mercados - Podemos considerar aquí las formas de acceso a la utilización de recursos naturales, las restricciones que imponen los monopolios públicos y otras de importancia menor.

- Los recursos naturales. Las disposiciones de carácter general se encuentran en el Código de Minería (Decreto-Ley del año 1943) mientras que para los hidrocarburos hay un régimen particular (Ley de 1974). Son principalmente controles estatales, más que restricciones absolutas; se podría decir que el Estado se reserva la administración del acceso, graduando su ritmo.

Para los minerales se establece la propiedad pública y su explotación requiere la concesión de licencias de exploración, autorización provisoria para la explotación sujeta al pago de un canon de superficie y finalmente la concesión definitiva de explotación. En la explotación de calizas para cemento portland el Estado participa en la extracción y procesamiento en concu-

rrencia con el sector privado.. Las calizas, junto con las piedras semipreciosas (amatistas y ágatas) son los principales recursos minerales del país en explotación.

La Ley de Hidrocarburos dispone que los yacimientos y la producción son propiedad de la Nación. El Estado tiene el monopolio de la prospección y explotación, pudiendo contratar con terceros la ejecución de dichas actividades. No hay explotación de estos recursos en el país y la ley organizó fundamentalmente las actividades de prospección.

Finalmente cabe señalar las restricciones y controles en el acceso a la explotación de los recursos pesqueros, provenientes de la Ley de Pesca de 1969 y del Plan de Pesca de 1972. La captura, industrialización y comercialización requiere autorización del Estado, la que a su vez impone un conjunto de restricciones financieras y tecnológicas. El Estado participa además, en concurrencia con el sector privado, tanto en la captura como en la industrialización y comercialización al consumo interno y a la exportación.

- Limitaciones a determinadas actividades. Surgen de tres tipos de instrumentos, los monopolios públicos, las autorizaciones limitadas y las intervenciones.

Los monopolios públicos establecen una restricción absoluta de acceso al mercado, en determinadas actividades entre las que se destacan la venta de energía eléctrica (se autoriza la generación para autoconsumo), la importación y refinación del petróleo, las telecomunicaciones en el país, el agua potable y servicio de alcantarillado, el transporte por ferrocarril, la pro-

ducción de alcohol, los servicios portuarios, los seguros (con algunas excepciones) y la caza y procesamiento de lobos marinos.

Las autorizaciones limitadas implican una restricción relativa en el acceso al mercado ya que permiten la entrada de un determinado número de empresas. En este rubro cabe destacar el transporte automotor de pasajeros tanto urbano como interdepartamental, colectivo o de servicio de taxímetros.

Finalmente, en ciertas situaciones, el Estado ha intervenido empresas sustituyendo en la gestión a sus propietarios, en forma transitoria, ya sea para su devolución posterior, liquidación o expropiación.

ii. En el funcionamiento de los mercados. Se pueden detectar restricciones y controles en tres ámbitos, la conexión entre oferentes y demandantes, la oferta y la demanda.

- La conexión entre ofertantes y demandantes. Las restricciones y controles principales se establecen en las relaciones entre productores agropecuarios e industriales, con el objetivo principal de asegurar el nivel de ingresos de los primeros y/o abastecimiento de los segundos. En el caso del ganado vacuno y el trigo el Estado participa como comprador compitiendo con el sector privado.

Para el ganado vacuno el Estado compra a través de los frigoríficos de propiedad pública y de los intervenidos, que abastecen el mercado interno. En el trigo, se establece el monopolio de la intermediación estatal para la zafra 1974/75. En el caso de la soja y el sorgo, el Estado participa como comprador importante, tal vez principal, pero no único.

Un segundo ámbito de acción estatal es la conexión entre industria y consumidores, operando en la comercialización al por menor de productos básicos a través de un ente testigo, el Consejo Nacional de Subsistencias. Completa estas actividades importando bienes de consumo en situaciones de escasez aguda, como por ejemplo leche en polvo o aceites comestibles. En estas coyunturas se exonera de gravámenes estas importaciones, estableciendo una excepción en los niveles de protección arancelaria vigentes con carácter permanente.

- Restricciones en la demanda. Tienen por objetivo armonizar la demanda interna y externa para lograr un adecuado abastecimiento a la industria nacional y el consumo y al mismo tiempo un buen nivel de exportaciones. El instrumento utilizado predominantemente son las prohibiciones para exportar, excluyendo así la demanda externa, y excepcionalmente en el caso de la carne vacuna, la prohibición de faena para el consumo interno por determinados períodos. Entre los controles principales merecen destacarse la prohibición de exportar: ganado en pie, cueros ovinos y bovinos sin procesar; por períodos, trigo, sorgo y girasol.

- Restricciones en la oferta. Tienen por objetivo armonizar la producción nacional y las importaciones de modo de promover un mejor balance comercial sin afectar el abastecimiento interno. El instrumento principal es la prohibición de determinadas importaciones en forma general y su autorización en forma circunstancial por insuficiencia de la oferta nacional.

Cabe mencionar las autorizaciones para importar: cueros bovinos y ovinos en admisión temporaria; trigo en períodos de cosechas insuficientes para el nivel estimado de consumo interno; azúcar (crudo) con destino a los ingenios, por insuficientes cosechas de caña y/o remolacha azucarera; leche en polvo, con destino a las plantas pasteurizadoras.

d) La importancia relativa del Sector Público

Para estimar la magnitud del Sector Público en el momento en que comienza a implementarse la estrategia de liberalización y apertura, se tendrá en cuenta su participación en la generación del producto bruto interno total y por actividades, su participación en la demanda final de consumo y de inversión, y su importancia relativa en el empleo.

La significativa importancia del Sector Público en la economía del país queda de manifiesto por su participación en la generación del producto bruto interno, con algo más del 20% del total entre 1968 y 1974 (Cuadro 4). Las actividades del Sector tienen baja importancia relativa en la producción, tanto industrial como agropecuaria, así como en el comercio. En la pesca, su participación desciende rápidamente y en forma paralela a la expansión de las actividades del sector privado.

En los principales servicios públicos, como comunicaciones, electricidad, gas, agua y servicios sanitarios, la casi totalidad del producto es generado por el Estado.

Finalmente cabe destacar la importancia relativa alta y creciente de la participación del Sector en el producto de las ac-

tividades de Bancos, Seguros y otros intermediarios financieros. Partiendo del 43.8% en 1948, alcanza al 60.4% en 1974.

Cuadro 4

Participación del Sector Público en el PBI

Por sectores, en %

	<u>1968</u>	<u>1971</u>	<u>1974</u>
Agropecuario	0.5	1.1	0.6
Pesca y Caza Marítima	39.6	38.0	20.5
Ind. Manuf.	6.1	8.5	6.4
Construcciones ^{1/}	-	-	-
Comercio	1.6	1.4	1.1
Transporte y Alm.	25.6	29.0	20.4
Comunicaciones	97.8	97.6	s.d.
Electricidad, gas, agua y serv. sanitarios	93.8	94.6	s.d.
Prop. de vivienda	-	-	-
Bancos, Seguro y otros int. fin.	43.8	54.1	60.4
Ss. del Gob. Gral.	100.0	100.0	100.0
Otros servicios	3.0	2.3	2.4
TOTAL	20.6	24.0	s.d.

1/ El producto generado por obras públicas ejecutadas por administración se incluye en el Sector Privado.

Fuente: BCU, Producto e Ingreso Nacionales, 1975, p. 45 y ss.

La importancia relativa del Sector Público en la demanda final es mayor en la inversión que en el consumo. En los años considerados la inversión pública representa entre un 21 y un 28% de la inversión total, con fluctuaciones que impiden distinguir una tendencia de mediano plazo. Mientras que los mínimos se en-

cuentran en los dos primeros años del período, los máximos corresponden a mediados del período y en los últimos años la importancia relativa de la inversión pública en la inversión total se ubica en porcentajes intermedios, entre 23 y 26%. (Cuadro 5)

La importancia relativa del consumo público en el consumo total también fluctúa sin una tendencia definida, aunque con menores variaciones. El porcentaje a fin del período es ligeramente superior al del principio, mientras que el mínimo se encuentra en el año 1972 con 13.7%.

Los aumentos del consumo y de la inversión pública se producen en distintos años y como consecuencia, la importancia sumada de ambos en el producto bruto interno es relativamente estable. Su máximo corresponde al año 1970 con 18.2% y su mínimo a 1972 con 15.5%. En los dos últimos años del período considerado la importancia relativa del Sector Público en la demanda vuelve a aumentar y se ubica en 1974 en el 17.7% del PBI.

Cuadro 5

Participación del Sector Público en el Consumo y la Inversión

En %, a precios constantes de 1961

<u>Años</u>	<u>Consumo Público en el Consumo Total (%)</u>	<u>Inversión Pública en la Inversión Total (%)</u>	<u>Consumo más Inversión Públicos en el PBI (%)</u>
1968	16.6	21.0	16.5
1969	15.5	21.1	16.4
1970	16.3	28.0	18.2
1971	15.1	27.7	17.5
1972	13.7	25.9	15.5
1973	15.6	22.9	16.7
1974	16.9	26.1	17.7

Fuente: BCU, Producto e Ingreso Nacionales, 1975

Con relación al empleo, la información disponible es escasa y discontinua, y dificulta la estimación de la importancia relativa del Sector Público en el total. Los datos disponibles de los censos de 1963 y 1975 permiten extraer algunas conclusiones sobre este período. En primer lugar, que el número de personas ocupadas en el Sector Público es creciente y a mayor ritmo que el del Sector Privado. En segundo lugar y como consecuencia de lo anterior, la importancia relativa del Sector Público en el empleo total es creciente en estos años. Ya era alta en 1963 con el 27.7% y alcanza un porcentaje del 31.5% en 1975 (Cuadro 6).

Cuadro 6

Participación del Sector Público en el Empleo

Año	En miles de empleados			En porcentaje		
	S. Pco.	S. Privado	Total	S. Pco.	S. Privado	Total
1963	185.1	483.8	668.9	27.7	72.3	100.0
1975	236.6	514.7	751.3	31.5	68.5	100.0

Fuente: D.G.E.C., Censos de Población

e) La acción económica del Sector Público. Objetivos centrales y mecanismos utilizados.

En el principio del período la acción del Estado se dirige a enfrentar dos agudos problemas, el estrangulamiento externo y la aceleración inflacionaria que se producen a fines de 1967. Como intento de respuesta coordinada el Poder Ejecutivo en Consejo de Ministros aprueba en enero de 1968 dos programas, denomina-

dos "Económico y Financiero" y "de Inversiones y Promoción del Desarrollo."^{1/} Se trataba de compatibilizar las reformas de estructura necesarias para el desarrollo económico con las variables de corto plazo.

Al fin del período la acción del Estado se orientará con los nuevos lineamientos surgidos del Plan de Desarrollo 1973/77.

El "Programa de Inversiones y Promoción del Desarrollo" se proponía como meta alcanzar una tasa mínima de formación bruta de capital del 13% del producto, mediante el incremento de la inversión pública y el fomento de la inversión privada. Se estimaba que la estabilidad cambiaria y de precios permitiría "el reingreso de capitales nacionales localizados en el exterior y la orientación de aquellas corrientes de ahorro, que hasta el momento, por falta de oportunidades, se han estado desviando hacia colocaciones especulativas."^{2/} Se buscaba solucionar el estrangulamiento externo y mantener un nivel de actividad y de empleo compatibles con el equilibrio político social del país.

Posteriormente en el Plan de Desarrollo se define con más precisión el papel de la inversión pública, como un instrumento para impulsar la economía al alza y al mismo tiempo contribuir "a crear las mejores condiciones para un crecimiento inducido de la inversión privada."^{3/}

Los proyectos de inversión pública prioritarios para el quinquenio totalizaban 530 millones de dólares. Algo más del 50%

^{1/} Las referencias a estos programas se toman de la versión resumida publicada en BCU - Presupuesto monetario del Uruguay. Año 1968

^{2/} BCU, op. cit., p.33

^{3/} O.P.P., Plan Nacional de Desarrollo, tomo 1, p.III-37

se asigna a la generación y distribución de energía eléctrica, siguiendo en orden de importancia el Plan Telefónico Nacional, y la conexión vial con Argentina.^{1/}

La gestión financiera del Sector Público consolidado es deficitaria en todos los años. En cuenta corriente sólo el año 1973 presenta un saldo superavitario, pero que no alcanza a compensar los gastos de capital. El porcentaje que representa el déficit en el producto bruto interno presenta importantes fluctuaciones, pero alcanza su máximo en el último año del período con un 7.4% (Cuadro 7).

Las empresas públicas tienen resultados predominantemente positivos en cuenta corriente, con excepción del año 1973. Sus déficits son directamente proporcionales a los gastos de inversión realizados en cada ejercicio.

El Gobierno Central presenta resultados deficitarios en cuenta corriente con excepción del año 1973 y ocupa el segundo lugar en importancia en el déficit total del período, detrás de las empresas públicas.

El Banco de Previsión Social presenta un déficit persistente en su cuenta corriente, pero de menor importancia relativa que los demás subsectores componentes.

^{1/} Ver O.P.P., Plan Nacional de Desarrollo 1973/77, tomo 1, páginas III-39 y siguientes. Las estimaciones originales, en pesos corrientes de 1972, se transformaron en dólares al tipo de cambio comercial promedio de dicho año, de \$ 530.83 por dólar (Según B.C.U., Indicadores de la Actividad Económico-Financiera, dic. 1979, p. 62)

Cuadro 7

Operaciones de Caja del Sector Público

En millones de N\$ corrientes

	<u>Total Sector Público</u>	<u>Gobierno Central</u>	<u>Empresas Públicas</u>	<u>Muni- cipios</u>	<u>Banco de Pre- visión Social</u>
<u>1971</u>					
Resultado en Cta. Cte.	-19.4	-14.1	4.4	2.4	-12.1
Gastos de Capital	-27.4	-10.2	-10.4	-6.8	-
Resultado total	-46.8	-24.3	-6.0	-4.4	-12.1
% sobre PBI c.f.	7.3				
<u>1972</u>					
Resultado en Cta. Cte.	-0.4	-1.8	7.5	5.8	-11.9
Gastos de Capital	-49.5	-13.6	-25.5	-10.4	-
Resultado total	-49.9	-15.4	-18.0	-4.6	-11.9
% sobre PBI c.f.	4.9				
<u>1973</u>					
Resultado en Cta. Cte.	60.4	52.6	28.7	8.5	-29.4
Gastos de Capital	-84.1	-34.3	-26.3	-23.4	-0.1
Resultado total	-23.7	18.3	2.4	-14.9	-29.5
% sobre PBI c.f.	1.1				
<u>1974</u>					
Resultado en Cta. Cte.	-97.1	-24.5	-41.8	27.3	-58.1
Gastos de Capital	-204.1	-80.1	-68.0	-55.7	-0.3
Resultado total	-301.2	-104.6	-109.8	-28.4	-58.4
% sobre PBI c.f.	7.4				

Fuente: Banco Mundial, Economic Memorandum on Uruguay, dic. 78

Los principios básicos y las principales medidas dirigidas a la promoción y regulación de la actividad privada en el período se definen inicialmente en el "Programa Económico y Financiero" y se ajustan sobre fin del período en el Plan Nacional de Desarrollo 1973/77.

En el primer se intenta promover las actividades agropecuarias mediante precios estimulantes, la revisión de la legislación tributaria y el apoyo crediticio. Para la industria, se priorizan las actividades de exportación y las de consumo interno difundido; se anuncia la utilización de estímulos crediticios, tributarios y de comercio exterior, así como el dictado de una Ley de Promoción Industrial. Para la construcción, se sancionaría una Ley del Plan Nacional de Vivienda, que a principios de 1968 se encontraba a estudio del Parlamento.

La política crediticia será un instrumento fundamental, con dos objetivos, la estabilización de precios y la asignación de los recursos. En el primer aspecto se controla su expansión global mediante aumento de encajes, topes de cartera, consignaciones sobre importaciones que superen determinado nivel y aumento de la tasa de interés. En el segundo aspecto se establecen restricciones a la financiación de determinadas actividades y se exige a la banca privada una determinada estructura de colocaciones con un 75% en actividades productivas. También se eliminan las líneas generales de redescuentos y se establecen líneas específicas por actividades y rubros.^{1/}

^{1/} Ley 13.330 de 4/4/65, Circular 10 del 29/5/67, Circular 11 de igual fecha y Circular 42 del 29/11/67.

Los resultados no son los esperados y en el período 1968/72 la inversión bruta fija representa el 11.5% del producto bruto interno. Un conjunto de condiciones convergen hacia estos resultados y cabe destacar la prohibición de importación de bienes de capital vigente en algunos subperíodos, la política crediticia priorizando su papel anti-inflacionario con relación al crecimiento, las tasas de interés bancarias negativas en términos reales. De lo que resulta que las actividades especulativas fueron más rentables que la inversión productiva.

El Plan de Desarrollo se plantea una reformulación de los instrumentos utilizados para estimular la inversión productiva. Con relación a los instrumentos de corto plazo propone "un nivel razonable de déficit fiscal, un tipo de cambio realista, un monto real de crédito adecuado a las reales necesidades del sistema, una tasa de interés positiva en términos reales y, en fin, una política salarial que concilie las posibilidades productivas de la economía, las exigencias de inversión y los objetivos en el campo social..." ^{1/}
Se debería complementar con un manejo de la política de importaciones que incluyera "... un tipo de cambio realista, un nivel de protección que no encubra indiscriminadamente ineficiencias internas y en un régimen de importación que no congele indefinidamente el acceso al exterior de determinadas firmas..." ^{2/}

Se trata de establecer un marco de reglas de juego que elimine las oportunidades de ganancias especulativas o monopólicas. La demanda de crédito con fines especulativos, la sobre importación o

^{1/} O.P.P., op. cit., tomo 1, p.I-19

^{2/} O.P.P., op. cit., tomo 1, p.I-20

los aumentos de precios, serían eliminados por la acción de la competencia interna y externa que obligaría al sector privado a realizar inversiones productivas y aumentar su eficiencia.

3. LAS NUEVAS POLITICAS ADOPTADAS

Es a fines de julio de 1974 que comienza la implementación de las nuevas políticas y en cierto grado, algunos ajustes en el modelo de largo plazo. Es designado como Ministro de Economía y Finanzas el Ing. A. Vegh Villegas y junto con esta designación se modifica el equipo económico.^{1/}

La nueva estrategia se define como de "liberalización y apertura" y asigna primera prioridad al logro del equilibrio interno y externo. Hasta fines de 1978 la implementación del modelo avanzó en el plano financiero, tanto internamente como en las relaciones con el exterior. Entre las medidas adoptadas cabe destacar la eliminación de restricciones a la demanda de moneda extranjera, la liberación de las importaciones y del movimiento internacional de capital y el significativo aumento de las tasas máximas de interés.

Desde fines de 1978 la implementación avanza en el plano real con la liberalización del precio de la carne y el cuero vacuno en todas sus etapas y la aprobación del programa quinquenal de reducción arancelaria.

Con este contexto estratégico como marco de referencia, se desarrollarán a continuación los mismos aspectos que en el punto anterior sobre la situación inicial.

^{1/} Vegh Villegas renunció al Ministerio en julio de 1976 y es sucedido por el Subsecretario, Cr. Valentín Arismendi, que continúa desempeñando el cargo hasta el momento (octubre de 1980). Las declaraciones de ambos, la permanencia del resto del equipo económico y la incorporación del Ing. Vegh Villegas al Consejo de Estado, indican que no habría cambios fundamentales de política.

Se consideran por lo tanto, la liberalización del sistema de precios, la política de sueldos y salarios, la evolución de las restricciones y controles directos sobre los mercados, la importancia relativa del Sector Público y la orientación de su acción económica. En cada una de estas áreas se caracterizarán las medidas adoptadas y por comparación con la situación inicial se estimará la importancia de los cambios introducidos. Con los mismos indicadores utilizados para la situación inicial se medirá la evolución resultante de la nueva política.

En cada una de las áreas especificadas se expondrán los principios básicos o lineamientos generales, los objetivos e instrumentos de las principales medidas adoptadas y la intensidad de uso de los instrumentos. El análisis de los resultados de las nuevas políticas se realizará más adelante, en el punto 4.

a. Los avances en la liberalización del sistema de precios

Como se ha visto anteriormente, el punto de partida de la liberalización del sistema de precios es el resultado del intento estabilizador implementado con la expansión de los controles de precios, la revisión propuesta por el Plan de Desarrollo en 1973 y las resoluciones de la reunión de San Miguel. En 1974 comenzó la liberalización de precios de bienes y servicios no esenciales, pero a fin del primer semestre el 94% de la canasta de consumo del índice de costo de vida y el 75% del valor bruto de producción agropecuaria continuaban con precios fijados administrativamente. (ver 2.a)

En la nueva estrategia se aspira a que el mercado opere como mecanismo de formación de precios, suponiendo que de este mo-

do se logrará la óptima asignación de recursos. Para la producción agropecuaria se considera que la liberalización de los precios permitirá que estos tiendan a los precios externos generando niveles de rentabilidad que estimulen la inversión y el crecimiento de la producción y las exportaciones.^{1/}

El único límite en el proceso sería "Impedir el ejercicio de poderes monopólicos que generen traslaciones inconvenientes de ingresos." ^{2/} En caso de comprobarse la aplicación de "precios exsivos" se reimplantarían los controles sobre esos productos.

Tanto en el caso de liberación de precios como en el de fijación administrativa, los criterios serían compatibles con los objetivos aperturistas, buscando alinear los precios internos con los externos. Los incrementos de precios de los productos importados se trasladarían directamente a los precios internos y sólo algunas excepciones conservan precios internos por debajo de los externos (carne vacuna, arroz) por algunos períodos. Se complementa con la eliminación de subsidios y con un tipo de cambio realista ajustado en función de los aumentos de los precios internos.

Con respecto a los agentes intervinientes, durante casi cuatro años permanece sin modificaciones el funcionamiento de CO-PRIN. Su gestión marca tanto los avances como los retrocesos del proceso de liberación de precios. En mayo de 1978 es sustituida por la Dirección Nacional de Costos, Precios e Ingresos, oficina que se ubica dentro de la jurisdicción del Ministerio de Economía y Finanzas. A la DINACOPRIN se adjudican algunas de las funciones

^{1/} Cónclave de Solís, Propuesta N^o 6, dic. 1977

^{2/} Cónclave de Solís, Propuesta N^o 8, dic. 1977

anteriores, en la regulación de precios de bienes y servicios, vigilancia del funcionamiento del mercado investigando las limitaciones a la libre concurrencia y adoptando medidas correctivas y finalmente, regular las remuneraciones de los trabajadores de la actividad privada.

Esta modificación institucional implica, en primer lugar, una significativa pérdida de jerarquía de la función de control de precios. En segundo lugar, y tal vez más importante que lo anterior, el énfasis de su funcionamiento se desplaza de la fijación de precios como norma general a la preocupación por la vigencia de la competencia; de ser un organismo encargado de la fijación detallada de los precios en función de sus costos pasa a ser un organismo que fiscaliza el funcionamiento del mercado. Por último cabe señalar que en su gestión se nota, aún para el caso de los precios que fija, una aceleración de los procedimientos y una mayor flexibilidad para permitir la transmisión inmediata de los precios de los insumos a los de los bienes y servicios de uso final.

Por último cabría mencionar entre los agentes de la administración de precios al Consejo Nacional de Subsistencias y al Ministerio de Agricultura y Pesca. El primero opera supervisando los precios de los principales alimentos que forman parte de la canasta de consumo básico y el segundo actúa en la órbita del Poder Ejecutivo en la fijación de precios al productor agropecuario.

El proceso de liberación de precios se fue cumpliendo de manera gradual complementado con el mantenimiento de algunos controles. No fue rectilíneo, mostrando por el contrario avances y retrocesos. Tampoco se realizó con un ritmo uniforme y es posible

apreciar períodos de aceleración o de enlentecimiento. A lo largo del período se podrían destacar las siguientes instancias:

- i. En el segundo semestre de 1974 y el primero de 1975 los avances de la liberalización son poco significativos. En abril de 1975 luego de un ajuste del tipo de cambio, los salarios, las tarifas y algunos precios, se estima que se ha alcanzado una estructura de precios relativos que debe ser consolidada. Como consecuencia se suspenden por un semestre los cambios en los precios administrados y se interrumpe el proceso de liberalización, e incluso vuelven a administrarse algunos precios liberados anteriormente.
- ii. En el segundo semestre de 1975 se libera un 13% de la canasta de consumo, principalmente alimentos. Entre estos se destacan los lácteos, las pastas frescas, productos de chacinería, aves, bebidas, la mayor parte de las frutas y los precios de los bares.
- iii. En febrero de 1976 se liberan los precios de los bienes y servicios no incluidos en la canasta de consumo familiar, con excepción de algunos que se producen en condiciones monopólicas.
- iv. En el segundo semestre de 1976 se libera aproximadamente un 25% de la canasta. Cabe destacar que a partir de este momento el rubro vestimenta y calzado queda totalmente liberado.
- v. En marzo de 1977 se reimplanta la exigencia a las empresas de presentar información a COPRIN sobre sus costos. Se fundamenta en que "es intención continuar con el proceso gradual de liberación de precios, es conveniente crear los mecanismos perti-

nentes que permitan analizar el comportamiento de sectores o del precio de productos liberados a efectos de proponer al P.E. las medidas que correspondan cuando se detecten conductas que atenten contra el normal funcionamiento del mercado."^{1/} Se eligen algunas empresas de distintos sectores, las que deberán presentar información sobre costos y modificaciones en sus precios.

- vi. Entre diciembre de 1976 y junio de 1978 el proceso de liberalización se estanca. En ese período no se registran cambios importantes.
- vii. En agosto de 1978 se libera un nuevo 13% de la canasta de consumo, fundamentalmente alimentos. Entre estos cabe destacar la carne vacuna y el aceite. Resultan de un conjunto de medidas de eliminación de restricciones en las actividades agropecuarias, que incluyen la liberalización del precio en todas sus etapas (desde el productor hasta el consumo) para el ganado, los cereales y los oleaginosos. Los que representan algo más del 40% del valor bruto de producción agropecuaria de dicho año.
- viii. En febrero de 1979 comienza a aplicarse la aceleración del programa de reducción arancelaria con el objetivo de impedir los aumentos "exagerados" en los precios de bienes liberados. Se reducen los recargos a las importaciones de carne vacuna, productos de chacinería, aves faenadas, lácteos, papas, zapallos, verduras frescas, aceites comestibles, cereales y oleaginosos. Simultáneamente se retorna a fijar administrativamente algunos

^{1/} COPRIN, Resolución Ordinaria N° 591

precios anteriormente liberados como útiles y vestimentas escolares, servicios de enseñanza privada primaria y secundaria y cines.

La aceleración del ritmo inflacionario lleva a adoptar medidas con objetivos de estabilización de precios. Para ellos se combina el instrumental "aperturista" complementario del proceso liberalizador, con algunos retrocesos en este último. El objetivo de estas medidas es eliminar las distorsiones de precios por factores monopólicos y oligopólicos, recurriendo a la competencia o a la fijación administrativa cuando la primera no es posible.^{1/}

- ix. En marzo de 1979 se da un nuevo impulso a la liberalización, estableciéndose una reducida lista de bienes y servicios cuyos precios serán fijados administrativamente. La lista incluye leche, fideos, pan, medicamentos que se venden exclusivamente bajo receta médica, servicios de automóviles con taxímetro, cines, servicios hospitalarios de instituciones de asistencia médica colectivizada, arrendamiento de cámaras frigoríficas, servicios de enseñanza privada, libros de texto, útiles y vestimenta para escolares, y fletes.
- x. En setiembre de 1979, como respuesta a la persistente agudización inflacionaria se combina nuevamente la reducción arancelaria con la liberalización de precios. Entre las importaciones con reducción de gravámenes cabe mencionar el pescado, la harina de trigo, fideos, pasta fresca, pan y galletas, jabones,

^{1/} Dirección Nacional de Relaciones Públicas (DINARP), Comunicado de Prensa, marzo de 1979

prendas de vestir y calzado. Entre los precios liberados se encuentran los fideos, útiles escolares, frutas y verduras, instituciones de enseñanza privada, cines y arrendamiento de cámaras frigoríficas. Simultáneamente se establece la obligación de los comercios de exhibir los precios de contado y las fórmulas de financiación, en vidrieras y en la publicidad.

xi. En el primer semestre de 1980 se liberan los precios de los ser vicios de instituciones de enseñanza, y se reimplanta el control sobre los precios de algunas pastas frescas. En enero se resuelve que los precios de automóviles y camiones sean fijados por la DINACOPRIN, fundamentando la medida en el acelerado aumento de dichos precios y la inexistencia de competencia externa; en abril se autoriza la importación de automóviles armados, de cilindrada hasta 1.600 c.c. y marcas distintas a las armadas en el país y se llama a licitación para la instalación de dos nuevas plantas armadoras en el país, para vehículos hasta 1.000 c.c.

Para medir los cambios resultantes de este proceso de liberalización de precios utilizaremos los mismos indicadores que permitieron caracterizar la situación inicial, es decir, la canasta de consumo del índice de costo de vida y el valor bruto de producción agropecuaria.

Considerando los precios de los bienes y servicios incluidos en la canasta, de acuerdo a su ponderación en el índice de costo de vida, se puede estimar que el 28.6% era fijado administrativamente a fines de junio de 1980. La importancia relativa del control de precios es diferente según los rubros componentes, lo que

justifica un análisis más detallado. (Cuadro 8)

Cuadro 8

Precios al consumo fijados administrativamente

en %, según ponderación en la canasta del índice de precios al consumo de la D.G.E.C.

<u>Rubros</u>	<u>Al</u> <u>30/VI/74</u>	<u>Al</u> <u>30/VI/80</u>
Alimentación	97.1	13.3
Indumentaria	100.0	-
Vivienda	100.0	61.4
Varios	87.7	47.5
TOTAL	96.0	28.6

Fuente: estimaciones propias, sobre información de la D.G.E.C. y Diario Oficial

En Alimentación permanecen fijados administrativamente solamente tres bienes: la leche, el pan y algunas pastas frescas. En rubros como frutas y verduras, huevos y aves faenadas el Consejo Nacional de Subsistencias realiza cierto grado de fiscalización. Opera como "ente testigo" en la comercialización al por menor y semanalmente difunde listas de precios mínimos y máximos en comercios.

En Indumentaria, todos los subrubros componentes como vestimenta, calzado y reparación de calzado, fueron liberados en el segundo semestre de 1976 y permanecen en la misma situación desde ese momento.

En Varios continúan fijados administrativamente los precios de las medicinas que se venden exclusivamente bajo receta médica, los

servicios hospitalarios y de asistencia médica colectiva, el transporte (pasaje urbano e interdepartamental y taxímetros) y los combustibles (nafta, kerosene y supergas). El servicio doméstico se considera aquí con precio libre, aunque se podría considerar que, indirectamente, está determinado por los salarios (representa el 1.4% de la canasta).

En Vivienda son fijados por el Estado los precios de los servicios de Empresas Públicas (energía eléctrica, teléfono y agua corriente) y los Impuestos Territoriales y Domiciliarios. También se considera administrado el precio de la mano de obra para conservación, que se incluye en el índice de costo de vida teniendo en cuenta la evolución del salario de un medio oficial albañil y representa el 1.5% de la canasta.

Finalmente, también como parte del rubro Vivienda, se considera administrado el arrendamiento de viviendas, lo que requiere algunas consideraciones justificativas.

El arrendamiento de casa-habitación estuvo regido permanentemente por leyes que establecían normas sobre los contratos y la fijación de alquileres. A principios del período que se analiza se aprueba una nueva ley que garantiza por veinte años la libre contratación para las viviendas que se construyen a partir de la fecha, estableciendo también criterios para el ajuste de alquileres vigentes y aún aquellos con contratos vencidos.

Los alquileres fijados libremente a mediados de 1980 se limitan a una parte de las viviendas construidas con posterioridad a la vigencia de la nueva ley y a aquellas arrendadas anteriormente y abandonadas voluntariamente por sus inquilinos, ya que los desalojos han sido suspendidos en varias oportunidades. Teniendo en

cuenta la escasa importancia relativa de los nuevos arrendamientos, se considera que los alquileres son un precio administrado.

Se llegaría así a que a junio de 1980, el 28.1% de la canasta de consumo permanece con precios fijados administrativamente (Cuadro 8). Con relación a la situación inicial implica un avance de la liberalización sobre dos tercios de la canasta. Si se excluyeran los alquileres y la conservación de vivienda, la estimación del total de precios administrados sería del 21.5% de la canasta.

Si se excluyeran los precios de los servicios de empresas públicas (energía eléctrica, teléfono y agua corriente) y los impuestos, considerando que en estos rubros no existen opciones, el porcentaje de la canasta de consumo con precios fijados administrativamente sería del 16.1%.

En otro ámbito, la evolución de la liberación de precios agropecuarios se puede medir con relación al valor bruto de producción del sector. Se aprecia una significativa reducción de la fijación administrativa que a fines de 1973 incluía el 65.5% de la producción del sector, mientras que a fines de 1979 solamente el 13.8% mantiene precios fijados por el Poder Ejecutivo (Cuadro 9).

Entre los rubros pecuarios el avance de la liberalización ha sido casi total y solamente una parte de la producción de leche tiene precio fijado administrativamente. Desde abril de 1979 se fija el precio de la leche apta para consumo, que pagarán las plantas pasteurizadoras al productor en todo el país, mientras que la leche para industrialización pasa a tener precio de mercado. Por la misma resolución se establece que el precio se ajustará trimes-

tralmente de acuerdo a un índice de precios de insumos que elaborará el M.A.P. La leche para consumo es un 27% del total de la producción de 1978/79 y representa un 3.5% del VBP Agropecuario.^{1/}

Cuadro 9

Precios al productor agropecuario fijados administrativamente

Como % del VBP Agropecuario a precios corrientes

<u>Rubros</u>	<u>A dic. de 1973</u>	<u>A dic. de 1979^{i/}</u>
<u>Agrícolas</u>	<u>10.1</u>	<u>10.3</u>
Cereales	2.9	3.4
Oleaginosos	1.1	-
Sacarígenos	1.6	3.0
Uva para vino	2.1	2.7
Otros	2.4	0.6
<u>Pecuarios</u>	<u>55.4</u>	<u>3.5</u>
Carne vacuna	41.0	-
Carne ovina	3.0	-
Carne porcina	2.4	-
Leche	9.0	3.5
<u>TOTAL</u>	<u>65.5</u>	<u>13.8</u>

i/ Con la producción de 1978

Fuente: elaborado en base a OPYPA, Estadísticas básicas, 1980 y Registro de Leyes y Decretos

Entre los rubros agrícolas, son varios los precios administrados. En primer lugar, en el caso del trigo, se fija un precio sostén, al que el Ministerio de Agricultura y Pesca (M.A.P.) res-

1/ Según información del Ministerio de Industria y Energía, en el período 1978/79 el promedio anual de producción de leche fue de 708 millones de litros, de los cuales 195 millones para consumo.

palda comprando los volúmenes que los productores quieren vender. El procedimiento se aplicó en la zafra 1978/79 y 1979/80.

Los sacarígenos, tanto la remolacha azucarera como la caña de azúcar, tenía precios administrados a fin del período. En la misma situación se encuentra el sorgo, la soja, la uva para vino, aunque este último rubro se liberó en enero de 1980.

La liberación de precios es acompañada por medidas anti-inflacionarias centradas en el control de la oferta monetaria y como resultado, los aumentos del costo de vida del período son inferiores a los de años anteriores, aunque significativos. Sólo en 1978 se logra un incremento por debajo del 50% (Cuadro 10).

Cuadro 10

Precios y salarios 1974/79

Variaciones porcentuales entre promedios anuales

<u>Año</u>	<u>Precios al Consumo</u>	<u>Precios al por mayor</u>	<u>Salario real</u>
1974	77.2	78.7	-0.8
1975	81.4	72.0	-8.8
1976	50.6	50.9	-5.9
1977	58.2	50.3	-12.8
1978	44.5	48.6	-3.6
1979	66.9	69.4	-8.1

Fuente: elaborado con los índices del B.C.U. y la D.G.E.C.

En los primeros ocho meses del año 1980 el aumento del costo de vida es ligeramente superior al 32%, guarismo que se ubica por debajo del aumento de igual período en el año 1979 (que fue del

50.1%) y por encima del aumento de igual período del año 1977 (que fue del 27.0%).^{1/} Lo que permite estimar que el resultado inflacionario del año en curso se ubicará en torno al 50% y por lo tanto, dentro del intervalo establecido por el mínimo y el máximo del último quinquenio.

Durante los años 1972/74 la inflación tuvo carácter "correctivo" y se origina en las medidas de ajuste tomadas para recomponer la estructura de precios relativos para que la misma pueda ser utilizada como instrumento de la política de crecimiento definida en el Plan de Desarrollo. Las correcciones cambiarias tienen por objetivos incentivar las exportaciones y el ingreso neto de capital. Los aumentos de precios agropecuarios se dirigen a aumentar la rentabilidad en el sector. En 1974 el aumento de los bienes importados y del petróleo principalmente se suman a los impactos inflacionarios internos.

b) El régimen de sueldos y salarios

El punto de partida de la política salarial de mediados de 1974 se puede caracterizar en tres aspectos. En primer lugar, el nivel del salario real era muy bajo como consecuencia de la importante caída del año 1972, de un 17.1 (Cuadro 3). En segundo lugar, a nivel institucional, la COPRIN se encargaba de fijar periódicamente los ajustes salariales. Finalmente, como marco estratégico el Plan de Desarrollo señalaba la necesidad de compatibilizar el nivel del salario real con el resto de las variables económicas.

^{1/} De acuerdo al Índice de Costo de Vida de la Dirección General de Estadística y Censos.

En particular, evitando su juego autónomo en el proceso inflacionario y programando su incremento en función de la evolución del producto y la productividad.

En el plano institucional, las modificaciones fueron paralelas a las de la fijación de precios, pasando la administración de los salarios a la DINACOPRIN, bajo jurisdicción del Ministerio de Economía y Finanzas.

Con relación a los lineamientos generales de la política salarial en el período se detectan diversas posiciones resultantes de la doble consideración del nivel del salario real en el plano social y en el económico. En el primer aspecto, el nivel de salario real es un objetivo social y parte de la distribución del ingreso que afecta a un sector muy amplio, tal vez mayoritario, de familias. En el segundo aspecto, el nivel de salario real se subordina a otros objetivos de política económica considerados prioritarios en el período (estabilización de precios, equilibrio externo).

Las explicaciones oficiales sobre el nivel del salario real también fluctúan, entre la consideración de que el mismo es un resultado del funcionamiento autónomo de tendencias económicas y, en el otro punto de vista, la consideración de que es un resultado buscado.

A continuación se exponen las principales definiciones extraídas de documentos oficiales y declaraciones de autoridades, ordenadas cronológicamente, a fin de demostrar las fluctuaciones señaladas.

i. En diciembre de 1976, al finalizar el Cónclave del Parque Hotel

el Ministro Arismendi declara que el salario real aumentará por aumento de la eficiencia y la productividad y que éstas a su vez, se lograrán reduciendo la protección arancelaria para aumentar la competencia. Señala que "el sacrificio de esta manera no será exclusivo del trabajador, como lo ha sido hasta ahora, ni del empresario como hoy solicitamos, sino que además el Gobierno, disminuirá la presión fiscal a través de la racionalización de los gravámenes arancelarios, tarifas, aportes de seguridad social, etc. Todo hecho en forma coherente para abatir costos y mejorar el salario real."^{1/}

ii. En mayo de 1977, el Ministro Arismendi declara que la caída del salario real es una opción por la crisis energética y la contracción de las exportaciones tradicionales, para mantener el nivel de ocupación."^{2/}

iii. En diciembre de 1977, las resoluciones del Cónclave de Solís establecen como objetivo "Lograr el mayor salario real compatible con los objetivos de ocupación, capitalización y equilibrio externo." Los ajustes de salarios se realizarían de acuerdo con la evolución comprobada de los precios "tendiendo en el futuro a fijar únicamente el salario mínimo nacional."^{3/}

^{1/} Ver diarios de Montevideo del 17 de diciembre de 1976, y FCEA, Resoluciones de los Cónclaves Gubernamentales, Montevideo, 1978 p. 67/68.

^{2/} Revista Búsqueda, mayo de 1977

^{3/} Cónclave de Solís, Propuesta N^o 6. En FCEA, Resoluciones de los Cónclaves Gubernamentales, Montevideo, 1978, p. 82

- iv. En febrero de 1979, exponiendo en la Comisión de Economía y Finanzas del Consejo de Estado, el Ministro Arismendi explica que "el nivel salarial es un problema de mercado. Entonces, lo que buscamos es que a través de la ocupación ese factor se convierta en más escaso y al serlo, indudablemente, requerirá mejores niveles que se darán, no por una disposición de carácter administrativo del Gobierno, sino simplemente porque será el precio del mercado para un factor escaso."^{1/}
- v. En marzo de 1979 un documento oficial señala que la política salarial forma parte de la política de estabilización de precios. Se considera que la caída del salario real es el costo necesario de la reestructuración de la economía, la que a su vez permitirá en los próximos años el incremento del salario real.^{2/}
- vi. En octubre de 1979 el Ministro Arismendi declara que con la moderación del ritmo inflacionario, si el producto continúa creciendo y los logros en el re-equipamiento industrial lo permiten, "entra a revalorizarse el objetivo de recomponer los niveles de salario real."^{3/}
- vii. En un reciente artículo, el Presidente del Banco Central, José Gil Díaz, señala los requerimientos que tiene la política de estabilización de precios en materia salarial. Si los salarios superan la devaluación se desestimulan las exportaciones y si se indexa el salario a la inflación pasada "implica darle con-

^{1/} Ver Diario de Sesiones del Consejo de Estado. En Diario Oficial N° 20.478 del 9/II/79, p.540/541.

^{2/} Ministerio de Economía y Finanzas, Uruguay Económico. Montevideo, mar. 79.

^{3/} Diario El País del 14/X/79.

tinuidad al proceso inflacionario a través de las expectativas." ^{1/}

Como se puede apreciar en esta rápida reseña, los modelos utilizados para explicar la evolución del salario real son múltiples y no siempre coincidentes. Cuando se le considera fijado administrativamente, se estima necesario su compatibilización con el empleo, la capitalización y por lo tanto los niveles de rentabilidad y la concentración del ingreso, el tipo de cambio y/o las expectativas inflacionarias. Los salarios cumplirían así un trascendente papel como variable de ajuste que facilitan la viabilidad de múltiples objetivos prioritarios.

Alternativamente, se considera el nivel de salarios como un resultado de fuerzas económicas autónomas. Entre estas estarían la eficiencia y la productividad, el funcionamiento del mercado del trabajo y la escasez o abundancia relativa del trabajo, la re-estructura de la economía, el crecimiento del producto, la inflación y la presión fiscal. Algunos de los supuestos implícitos en estas explicaciones serían que el ingreso marginal de los factores se corresponde con su productividad marginal, que la demanda de trabajo es elástica al precio de la mano de obra y que el crecimiento del producto genera un incremento proporcional de la ocupación. El hecho de que durante todo el período considerado los salarios permanecieron fijados administrativamente exime de una consideración acerca de la vigencia de estos supuestos en el caso uruguayo, ya que el mercado de trabajo operó en forma muy li-

^{1/} Gil Díaz, J. - Reforma Económica, Control Monetario y Período de Transición. Revista Búsqueda N° 89, feb. 1980, pág. 45

mitada en la fijación del precio de los servicios del factor trabajo.

Cabe entonces considerar que el nivel del salario real es el resultado de la política. Como se puede apreciar (Cuadro 10) más allá de las complejidades del modelo explicativo, los resultados prácticos son sólidos y consistentes. El salario real cae en forma permanente entre 1974 y 1979, acumulando en los cinco años un deterioro del 32% con relación al nivel del año 1973, el que a su vez se encontraba un 19% por debajo del nivel de 1971.

Si bien el índice utilizado ha sido objetado en su representatividad por el Ministerio de Economía y Finanzas (que es el organismo encargado de su elaboración a través de una de sus dependencias, la Dirección General de Estadísticas y Censos), las informaciones complementarias no modifican significativamente estos resultados. En una encuesta en el Departamento de Montevideo, realizada por el mismo Ministerio, se detectó que los aumentos salariales otorgados por encima de los obligatorios que registra el índice, fueron de un 5% del total de salario de la actividad privada en el quinquenio.^{1/}

Estos trabajadores representan el 57.4% de la Población Económicamente Activa del Departamento de Montevideo en 1979, según la Encuesta de Ocupación y Desocupación de la D.G.E.C.

La encuesta realizada en 1978 tuvo por objetivo ajustar el índice de salarios reales para los trabajadores del sector privado de Montevideo, incorporando los aumentos de salarios otorgados voluntariamente por las empresas, por encima de los mínimos o-

^{1/} Ver Diario de Sesiones del Consejo de Estado. En Diario Oficial N° 20.478 de 9/II/79, p. 543

bligatorios decretados. Estos aumentos no eran registrados por el índice desde noviembre de 1975 en adelante.

Según el nuevo índice, los salarios reales de los trabajadores del sector privado del departamento de Montevideo habrían caído un 23.7% en el período 1973/79 y un 37.8% con relación a 1971.^{1/}

El Banco Central ha encarado una aproximación al problema de la evolución de los ingresos de los asalariados desde un ángulo distinto, elaborando un índice de ingresos reales totales de los obreros de la industria manufacturera, con base 1975. Con la información de su encuesta industrial trimestral, se elaboran índices de remuneraciones pagadas por obrero ocupado y de número de obreros. Multiplicando ambos y deflactando por el índice de costo de vida, se obtiene el índice de los ingresos reales del conjunto de trabajadores de los establecimientos encuestados.

En la combinación de ambos índices, la caída de las remuneraciones de un 15.3% se compensa con el aumento de la ocupación en 28.3% y como resultado, los ingresos reales del conjunto de trabajadores ocupados en los establecimientos industriales encuestados se encuentran en 1979 un 7.4% por encima del nivel de 1975.^{2/}

La inexistencia de series de empleo a nivel nacional por ramas de actividad económica impide estimar con exactitud la importancia relativa de este grupo de trabajadores. En el Censo de 1975, los trabajadores de la industria manufacturera eran el 19% del total de personas ocupadas.

^{1/} D.G.E.C., Índice medio de salarios, abril-junio 1980, p. 27

^{2/} B.C.U., Indicadores de la actividad económico-financiera, junio 1980, p. 54

Para el año 1980 la información disponible de los tres índices cubre diversos períodos. En primer lugar, el índice de salarios reales tradicional de la D.G.E.C.^{1/} muestra para el primer semestre de 1980 un nivel de salarios real que se sitúa en 1.7% por debajo del promedio del año anterior. Teniendo en cuenta que no hubieran aumentos de salarios nominales y que la inflación de julio y agosto que alcanzó al 8.3%, se puede estimar que en el período enero-agosto de 1980 el salario real se situó un 1.5% por debajo del nivel promedio del año anterior.

El nuevo índice de la D.G.E.C. está disponible hasta mayo de 1980 y señala que en los primeros cinco meses de dicho año, el nivel promedio del salario real del período se ubica por encima del promedio del año anterior, en un 1.9%. Si suponemos que en los tres meses siguientes los aumentos de salarios se limitaron a los mínimos legales, el salario real de los trabajadores del sector privado en el período enero-agosto de 1980 se ubica un 2.9% por encima del promedio del año anterior.

Por último, el índice de ingresos reales de los trabajadores industriales de la encuesta del B.C.U. está disponible para el primer trimestre de 1980 y se sitúa un 3.5% por encima del nivel promedio del año anterior.

Finalmente cabría señalar algunos cambios implementados en el período en la modalidad de fijación de los salarios:

- i. A partir del año 1977 los ajustes de salarios se realizan con mayor frecuencia y en menores magnitudes, en una política denominada oficialmente como "de escalón corto". Entre los ob-

^{1/} Para el total del país, sector público y sector privado.

- jetivos del cambio se señalan evitar que continúe el deterioro del salario real y atenuar el impacto inflacionario de los aumentos.
- ii. A partir de marzo de 1979 y por el resto del año solamente, se anuncian con anticipación los aumentos de salarios, que fueron del 9% a partir del 1º de mayo y del 8% a partir del 1º de septiembre. La modificación forma parte de las variantes de la política de estabilización de precios, que como forma de reducir las expectativas inflacionarias anunció también los aumentos de tarifas y los ajustes del tipo de cambio para el resto del año. La experiencia no continuó en 1980, excepto con el tipo de cambio.
- iii. Desde octubre de 1975 los aumentos resueltos para el sector privado tienen carácter de "mínimos obligatorios". Las empresas pueden otorgar mayores aumentos y en el caso de producir bienes y servicios con precio libre, incluirlos en los costos y modificar los precios. Se espera llegar a un mayor grado de liberalización de la fijación de salarios, limitándola al establecimiento del salario mínimo nacional como forma de proteger a la mano de obra no calificada.^{1/}
- iv. A partir del segundo semestre de 1975 los aumentos para el Sector Público se desdoblan en dos partes. Del porcentaje total de aumento, similar al correspondiente al sector privado, se separa una parte que tiene carácter de aumento general y otra

^{1/} A la fecha de cierre del presente trabajo (octubre de 1980), aún se continúan fijando los aumentos mínimos para todas las categorías de trabajadores.

parte, que oscila entre el 1 y el 2% en cada oportunidad, para "equiparación". Este porcentaje, tomado sobre el total de salarios de cada repartición del sector (Ministerios, Empresas, Municipios, etc.) se asigna discrecionalmente por los jefes correspondientes. Según el Ministro Arismendi la relación entre el sueldo máximo y el mínimo en el Sector Público es de 4 a 1 en junio de 1979 y el objetivo es llevarla a 6 a 1.^{1/} En el año 1969 dicha relación era de 2.4 a 1.

c) La reducción de los controles y restricciones en los mercados de bienes y factores

Manteniendo la clasificación del punto 2.c., consideraremos aquí los principios y principales medidas dirigidas a reducir controles y restricciones, en los ámbitos de acceso a los mercados en primer lugar y de funcionamiento de los mercados luego.

i. El acceso a los mercados.

Con relación a los monopolios públicos no se produjo ningún cambio en el período. En materia de intervenciones de empresas privadas cabe destacar dos acciones. Las plantas frigoríficas intervenidas cesan sus actividades y al resto de los frigoríficos privados se les devuelve la administración financiera que era ejercida desde 1971 por el Banco de la República.

Con relación al acceso a la explotación de recursos naturales, los principales componentes del marco jurídico permanecen sin cambios. El Código de Minería tiene una reforma decidida desde comienzo del período por ser considerado poco operativo,

^{1/} Declaraciones de prensa, julio de 1979

pero el proyecto sustitutivo no ha sido elaborado.

La única innovación del período es la aprobación de una Ley de Mármoles y Granitos que aumenta el canon de superficie y fija criterios para la adopción de tecnología con el objetivo de optimizar la utilización de los recursos.

Dentro del marco legal vigente desde comienzos del período se intensifica la exploración de recursos, sin logros significativos en la incorporación de nuevos recursos minerales al proceso productivo.

El caso más significativo es el de la prospección de Hidrocarburos de acuerdo a los criterios establecidos por la ley respectiva. Se concede mediante licitación la prospección en la plataforma submarina a una empresa extranjera (Chevron Overseas) y una empresa pública nacional asociada a una empresa pública argentina (ANCAP/YPF) se encargan de la prospección en tierra. En marzo de 1978 Chevron abandona la búsqueda y en febrero de 1979 se declara "pozo seco" la perforación realizada por ANCAP/YPF. En octubre de 1979 se autoriza nuevamente al Ministerio de Industria y Energía a contratar servicios para la búsqueda de petróleo.

Para la explotación de los recursos pesqueros la actividad de orientación y planificación está a cargo de un ente estatal, el Instituto Nacional de Pesca (INAPE). En cumplimiento de sus atribuciones el Instituto suspende las autorizaciones para nuevos barcos pesqueros, considerando que se ha alcanzado el nivel de capacidad de captura adecuado a los recursos disponibles. Otra empresa pública, el Instituto Lobero y Pesquero del Esta-

do (ILPE) realiza actividades de captura, industrialización y comercialización, ejerciendo el monopolio de la caza y procesamiento de pieles de lobos marinos.

Finalmente cabría señalar el llamado a concurso de ofertas para la explotación e industrialización del mineral de hierro del yacimiento de Valentines. El yacimiento tendría reservas probadas por 33 millones de toneladas y potenciales por 100.000 millones.

ii. Funcionamiento de los mercados.

Es en este ámbito donde se adoptan las medidas más importantes en materia de eliminación de restricciones al funcionamiento, en particular, en las relaciones entre productores ganaderos e industria. En agosto de 1978 se adoptan un conjunto de medidas que liberan significativos aspectos del proceso de comercialización de ganado. Entre estas disposiciones cabe destacar:

- Se resuelve el cese de actividades del Frigorífico Nacional y la venta de sus plantas. El restante frigorífico estatal, el Establecimiento Casablanca, continuará sus actividades hasta su privatización.

- Se elimina las cuotas de faena excepto en los departamentos de frontera. El pago del ganado deberá realizarse al contado, excepto en caso de contarse con respaldo bancario. La Comisión Administradora de Abasto asegurará el abastecimiento del mercado interno mediante la constitución de un stock regulador y/o la importación.

- Se autoriza la inmediata instalación de carnicerías y la libre instalación de plantas de faena e industrializadoras de carne luego de la privatización de los frigoríficos estatales.

Se mantienen sin embargo las prohibiciones de importar o exportar ganado en pie, lo que sin embargo se anuncia que será autorizado en caso de ser necesario para el funcionamiento del mercado. Este marco más libre es ajustado posteriormente en forma transitoria. En noviembre de 1978 ante el acelerado aumento del precio por la contracción de la oferta en el período de post zafra se prohíben las exportaciones y se autoriza la importación de Argentina de carne y ganado en pie hasta un monto de 50.000 toneladas. Posteriormente en mayo de 1979 se exonera de todo tipo de gravámenes a la importación de carne ovina y bovina hasta el 30 de noviembre del mismo año.

Este conjunto de medidas ilustra acerca de la implementación de la liberalización y la apertura en forma combinada. Por un lado, se reducen la participación directa del Estado y las regulaciones. Se intenta estimular la competencia entre la demanda industrial y finalmente, se recurre a las importaciones para equilibrar la oferta interna con la demanda.

Con los cereales y los oleaginosos, y con el trigo en particular, el proceso ha sido más complejo. El Ministerio de Agricultura y Pesca ejerció el monopolio de la comercialización del trigo en las zafras 1974/75 y 1976/77. En las dos zafras siguientes, la opción de vender al Estado o a intermediarios privados quedó en mano del productor.

En agosto de 1978, en forma simultánea con las nuevas disposiciones sobre el ganado, se fijan nuevos criterios para la comercialización de cereales y oleaginosos. Se establece que sus precios se determinarán libremente en función de la oferta y la demanda, y que la comercialización quedará en manos de agentes privados. El M.A.P. se limitará a establecer normas de calidad y fiscalización de las operaciones.

Complementariamente, las exportaciones de cereales y oleaginosos serían libres salvo decisión en contrario mientras que las importaciones tendrían un único gravamen del 30%. El pago a los productores debería hacerse al contado excepto que el comprador tuviera garantía bancaria en respaldo a la financiación.

El Poder Ejecutivo se reservó la posibilidad de fijar precios sostén a vía de excepción, suspender las importaciones o realizar compras para asegurar el cumplimiento de los precios.

En 1979 el Ministerio de Agricultura y Pesca vuelve a fijar precios y a participar en el mercado, comprando todo el volumen que los productores quieran vender a los precios establecidos. En el mismo año se autoriza al Ministerio a importar hasta 170.000 toneladas de trigo y se aprueba un régimen excepcional y transitorio por el cual se reducen los aranceles de las importaciones de trigo, maíz y sorgo, al 18%.

Con relación a los cueros bovinos frescos, al comienzo del período se fijan cuotas de abastecimiento a la industria local. Posteriormente se resuelve la libre comercialización de los cueros. Por último se obliga a las curtiembres a entregar cueros a la in-

dustria manufacturera para permitir el cumplimiento de los compromisos de exportación.

Para la lana se reducen los recargos a la importación del 110% al 10% en setiembre de 1978, para lanas sucias, lavadas, cardadas y peinadas. Por la misma resolución se autoriza la exportación, sustituyendo plenamente las restricciones administrativas por el funcionamiento del mercado externo.

d) Evolución de la importancia relativa del Sector Público

Como se ha dicho anteriormente, la estrategia que comienza a implementarse a mediados de 1974 se propone transferir a manos privadas muchos de los servicios que prestaba y reservarse las áreas vinculadas a la seguridad y la supervisión de la salud, la educación, etc. Consideraremos el avance en este campo siguiendo la evolución de los indicadores utilizados al describir la situación inicial (ver 2.d).

La importancia relativa del Sector Público en la generación del PBI se ha reducido. De ubicarse en el 22% en los años 1973/74, es del 18% en 1977 (Cuadro 11). Esta reducción de la importancia relativa resulta de un crecimiento en términos constantes del 10% del PBI del Sector Público entre 1973 y 1978, mientras que en el mismo período el PBI creció un 17%.

Las ramas de actividad en las que la pérdida de importancia relativa es mayor son la Pesca y Caza Marítima, el Transporte y la Industria Manufacturera. Tanto en la Pesca como en la Industria Manufacturera la pérdida de importancia relativa se explica por un nivel de actividad pública constante en un contexto de acelerada expansión del sector privado. Su peso relativo se mantiene

Cuadro 11

Participación del Sector Público en el PBI

Por sectores, en %, a precios corrientes

	<u>1973</u>	<u>1974</u>	<u>1975</u>	<u>1976</u>	<u>1977</u>	<u>1978</u>
Agropecuario	1	1	1	1	1	1
Pesca y caza marítima	21	21	26	18	11	9
Ind. Manufacturera ^{1/}	7	7	5	4	3	4
Construcción ^{2/}	-	-	-	-	-	-
Comercio	1	1	1	1	-	-
Transporte y Alm.	24	20	19	15	14	12
Comunicaciones	99	99	99	99	98	99
Electricidad, gas y servicios sanitarios	96	96	96	97	95	95
Bancos y otros int. fin.	62	60	58	54	53	57
Gobierno General	100	100	100	100	100	100
Otros	2	2	2	2	2	3
<hr/> TOTAL	21.7	22.3	20.6	20.7	17.3	18.7

Fuente: SEPLACODI

^{1/} Incluye canteras y minas

^{2/} Las obras públicas realizadas por administración se consideran en el Sector Privado

alto en los servicios públicos y, en la intermediación financiera.

La magnitud del Sector Público uruguayo así como su composición cualitativa es similar a las de la mayor parte de los países latinoamericanos, lo que ha llevado a calificar al estatus del país como "convencionalmente intervencionista".^{1/} Dentro de este panorama general cabe observar que la actividad pública en la industria manufacturera es significativamente menor que la de Argentina, Perú o México. En cambio la participación pública en la intermediación financiera es peculiarmente alta sin que se reduzca en forma importante en estos últimos años.

La importancia relativa del Sector Público en la demanda final es creciente en la inversión a ritmo acelerado y decreciente en el consumo a ritmo lento. En todo el período la Inversión Pública presenta una importancia relativa superior a la de los años previos, alcanzando al 49.2% de la Inversión Bruta Fija total en el año 1977. (Cuadro 12)

El consumo público, que en la situación inicial representaba aproximadamente el 16% del consumo total, se reduce al 14% en 1977/78. Si se tiene en cuenta que el consumo total a precios constantes se redujo en esos años, se concluye que el consumo público tuvo una significativa reducción a mayor ritmo que el consumo privado.

^{1/} Arancibia, A. y Peres, W. La polémica en torno a las Empresas Públicas en América Latina. Economía de América Latina N^o 3, México, 1979.

La importancia relativa de la demanda pública en el producto es creciente. Representaba poco más del 17% en 1973/74 y se ubica ligeramente por encima del 22% en 1977/78, los valores máximos de la década.

Se concluye que el Estado pierde importancia relativa como productor, según lo indica su participación en la generación del PBI, pero gana importancia como comprador, según lo indica el aumento de su importancia relativa en la demanda final.

Cuadro 12

Participación del Sector Público en el Consumo y la Inversión Bruta Fija

En %, a precios constantes de 1961

<u>Año</u>	<u>Consumo de Gobierno en el Consumo Total</u>	<u>IBF del Gobierno en la IBF Total</u>	<u>Consumo e Inversión del Gobierno en el PBI</u>
1973	16.4	22.9	16.8
1974	16.2	26.1	17.7
1975	14.8	37.2	19.0
1976	15.6	44.5	22.2
1977	14.1	49.2	22.6
1978 *	14.4	43.7	22.1
1979 *	...	36.0	...

Fuente: B.C.U./SEPLACODI

* Preliminar

Las estadísticas sobre la evolución del empleo en el período son discontinuas. Sin embargo permiten detectar que en 1978 el número total de empleados en el sector era un 12% superior

al de 1969 y que, para los subsectores en que dispone información, este número no cambió significativamente entre 1977 y 1979 (Cuadro 13).

El Gobierno Central presenta un significativo incremento mientras que los Gobiernos Municipales y las Instituciones Financieras presentan una leve reducción. Entre los Gobiernos Municipales es significativa la reducción en Montevideo, de 1.800 funcionarios aproximadamente.^{1/}

Las empresas públicas llegaron a tener 53.000 personas ocupadas en el año 1974, por lo que los valores de fin del período significan una importante reducción del 11% de personal en cinco años.^{2/}

Cuadro 13

Evolución del empleo en el Sector Público

En miles de personas

<u>Subsectores</u>	<u>1969</u>	<u>1977</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u>
Gobierno Central	112.7	146.7	147.1	147.4
Gob. Municipales	30.3	s.i.	s.i.	28.0
Org. de Seg. Social	5.8	s.i.	7.1	7.6
Inst. Financieras	8.8	8.6	7.8	8.1
Empresas Públicas	55.4	47.5	47.3	47.5
TOTAL	213.0	s.i.	s.i.	238.7

Fuente: SEPLACODI

^{1/} SEPLACODI - Ahorro, Inversión y Financiamiento del Sector Público, 1979.

^{2/} SEPLACODI - op. cit.

A mediados de 1977 el Poder Ejecutivo se dotó de un instrumento para facilitar la reducción del número de funcionarios públicos, mediante una resolución modificativa de la Constitución, en la que se establecía un nuevo régimen para el cese de funcionarios.^{1/}

En dicho régimen se establece que los funcionarios podrán pasar a "disponibilidad" por supresión o reorganización de servicios, por razones de interés público o de mejor servicio. Percibirán ingresos durante períodos que van de 6 a 18 meses según diversas causas del pase a disponibilidad y si al cabo de dichos plazos no fueran requeridos por ninguna oficina pública, quedan cesantes. Como indican las cifras de empleo de los últimos años, si el mecanismo fue utilizado sus efectos fueron compensados por nuevos ingresos de funcionarios.

Por último cabe señalar que la reducción del sector a nivel institucional se limita a la privatización de una empresa municipal de transporte colectivo, que se subdividió en varias cooperativas; en la privatización de la División de Productos Químicos de ANCAP cuyos equipos e instalaciones fueron liquidados y la actividad cancelada; y el establecimiento Joanicó, de ANCAP, que producía algunas bebidas alcohólicas.

En dos oportunidades ANCAP licitó la venta de su establecimiento agroindustrial de El Espinillar, que opera en el cultivo y procesamiento de caña de azúcar. En la primer oportunidad no hubieron interesados y en la segunda, en agosto de 1977, se reci-

^{1/} Acto Institucional N° 7 de junio de 1977

bió una única oferta que fue rechazada. El interesado ofrecía seis millones de dólares, mientras que el directorio de ANCAP estimaba en cincuenta millones de dólares el valor del establecimiento licitado.

e. La reorientación de la acción económica y social del Estado.

Se considerarán los cambios en la orientación de la acción del Estado con relación a dos objetivos, el desarrollo económico y la redistribución del ingreso. En el primero se presentará en primer lugar las políticas dirigidas a inducir comportamientos en los agentes privados y en segundo lugar la acción de las empresas públicas.

e.1 Las políticas de promoción y regulación de la actividad privada

La orientación de la actividad económica de los agentes privados se propone, en última instancia, incrementar la inversión y optimizar su asignación. La combinación de la apertura al exterior y la liberalización de los mercados internos, permitiría que los precios externos orientaran la inversión hacia las actividades en las que el país tiene ventajas comparativas.

Como se ha dicho, la nueva política considera al modelo sustitutivo de importaciones responsable de una asignación ineficiente de recursos que no refleja las ventajas comparativas del país. Su corolario es dar rentabilidad al empresario que produce en función del mercado externo, reducir la protección al sector sustitutivo de importaciones y dejar que los precios internos re-

flejen los internacionales.

El manejo de la tasa de interés para promover el ahorro interno; así como las políticas de promoción de exportaciones, importaciones y captación de ahorro externo se tratan con detalle en otras partes del trabajo. Aquí consideraremos el manejo de los instrumentos tributarios y crediticios, así como algunas medidas específicas dirigidas a estimular la inversión productiva y mejorar su rentabilidad.

i. Los instrumentos tributarios.

En sus lineamientos generales las modificaciones se realizan para simplificar el sistema tributario y acercarlo a la neutralidad.^{1/} Paralelamente se realiza un esfuerzo importante por controlar la evasión y reorganizar los organismos de recaudación. Entre las principales medidas cabe señalar,

- La derogación del impuesto a la renta personal, del impuesto de Herencias y Sustitutivo, y del impuesto a la distribución de utilidades de sociedades anónimas.^{2/} Simultáneamente se fija la tasa única que grava la renta neta de industria y comercio en el 25% y se exoneran las rentas por exportaciones y hasta el 50% de las reinversiones.

- Se eliminan los impuestos a las exportaciones de carne y lana (detracciones y retenciones) para compensar la caída de los precios internacionales. Se reforma la tributación agropecuaria.

^{1/} Véase Gil, J. - Reforma económica, control monetario y período de transición. Búsqueda N° 89, feb. 1980, p.34

^{2/} Ley 14252 del 22/VIII/74.

- En noviembre de 1979 se incluye en el Impuesto al Valor Agregado los bienes y servicios que hasta el momento permanecían exentos.

- Se reducen al 50% las cargas sociales patronales, con múltiples objetivos, como aumentar la competitividad de las exportaciones, posibilitar una mejor asignación de recursos, aumentar la demanda de mano de obra al reducir su costo relativo y permitir aumentos del salario real.

- Se elimina el impuesto único a la actividad bancaria, que gravaba los préstamos y garantías otorgados por los bancos, con una tasa del 6% anual a cargo del tomador y un 2.4% anual a cargo de la institución. Se considera que el mismo tiene efectos distorsionantes en la medida en que encarece el crédito, es inelástica al ritmo inflacionario y quita competitividad al sistema financiero nacional, que al operar en un mercado financiero abierto, perdería clientes por el mayor costo del crédito.

- Se modifica el tratamiento tributario al agro, por la sustitución del Impuesto a la Productividad Mínima Exigible (IMPROME) por el Impuesto a las Actividades Agropecuarias (IMAGRO). El primero gravaba sobre la productividad estimada de los establecimientos mientras que el segundo establece tasas progresivas sobre el ingreso neto.

El IMPROME gravaba la productividad ficta promedio por hectárea, fijada en función de la producción y los precios medios de carne y lana. Las tasas son crecientes según el tamaño de

los predios y admite deducciones por parte de las inversiones. Con este diseño se buscaba estimular la utilización más intensiva de la tierra, en función de su potencial productivo.

En el IMAGRO se introducen las variaciones de precios de los insumos, de modo que se grava el ingreso neto potencial, deduciendo los costos fictos. Admite la deducción de las inversiones hasta el 40% del ingreso neto los tres primeros años, el 30% el cuarto y el 20% el quinto y siguientes. No grava a los titulares de explotaciones cuyo ingreso neto resulte inferior al de 50 hectáreas de productividad media.

Como resultado de este conjunto de modificaciones la presión fiscal pasa de un 22 a 23% del PBI al comienzo del período, a un 25% en los últimos años. Si bien no se dispone de información completa para el año 1979, el importante incremento de los ingresos tributarios en términos constantes en ese año, permite estimar que la presión fiscal continúa ubicándose en torno al 25%. ^{1/}

Se destaca el aumento de la importancia relativa de los impuestos al gasto no específico (Impuesto al Valor Agregado), a las importaciones y a las rentas de las empresas en el total de ingresos tributarios y paratributarios (Cuadro 14). En conjunto pasan de representar el 27.7% del total en 1973 a un 38.4% en 1978. Para 1979 se puede estimar que esa importancia relativa debe haber aumentado, teniendo en cuenta la extensión del IVA, el aumento de los valores de las importaciones y los niveles de rentabilidad empresarial, (considerando exclusivamente los ingre-

^{1/} Ver B. U., Indicadores de la actividad económico-financiera, jun. 1979.

Cuadro 14

Estructura de los ingresos tributarios y paratributarios

En %

	<u>1973</u>	<u>1974</u>	<u>1975</u>	<u>1976</u>	<u>1977</u>	<u>1978</u>
1. <u>Impuesto a las rentas</u>	<u>6.1</u>	<u>6.1</u>	<u>5.9</u>	<u>6.4</u>	<u>6.9</u>	<u>7.5</u>
1.1. De las personas	4.1	3.5	2.1	2.6	2.5	2.0
1.2. De las empresas	2.0	2.6	3.8	3.8	4.4	5.5
2. <u>Impuesto al capital</u>	<u>7.7</u>	<u>7.4</u>	<u>8.1</u>	<u>8.9</u>	<u>8.8</u>	<u>9.0</u>
2.1. A la herencia	4.8	4.2	5.0	6.0	6.0	6.0
2.2. A la transferencia	2.9	3.2	3.1	2.9	2.8	3.0
3. <u>Impuesto al gasto</u>	<u>36.6</u>	<u>41.2</u>	<u>44.1</u>	<u>39.5</u>	<u>41.2</u>	<u>41.2</u>
3.1. Genérico	20.3	24.5	25.2	23.7	24.2	24.9
3.2. Específico	16.3	16.7	18.9	15.8	17.0	16.3
4. <u>Impuesto al comercio exterior</u>	<u>12.4</u>	<u>9.0</u>	<u>6.4</u>	<u>8.2</u>	<u>9.8</u>	<u>8.1</u>
4.1. A la importación	5.4	5.5	5.9	8.0	9.6	8.0
4.2. A la exportación	7.0	3.5	0.5	0.2	0.2	0.1
5. <u>Gravámenes sobre salarios</u>	<u>31.6</u>	<u>30.6</u>	<u>29.3</u>	<u>30.0</u>	<u>27.3</u>	<u>28.6</u>
6. <u>Otros</u>	<u>5.6</u>	<u>5.7</u>	<u>6.2</u>	<u>7.0</u>	<u>6.0</u>	<u>5.6</u>
7. <u>TOTAL</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
8. <u>Ingresos totales/PBI (en %)</u>	<u>23.4</u>	<u>21.8</u>	<u>21.2</u>	<u>23.4</u>	<u>25.1</u>	<u>24.9</u>

Fuente: SEPLACODI.

Los impuestos tributarios, el IVA representó el 37.6% del total en 1979 y el Impuesto a las Rentas de Industria y Comercio el 17%. ^{1/}

Paralelamente se reduce rápidamente la importancia relativa de los impuestos sobre las exportaciones y en menor grado, los gravámenes sobre salarios (aportes de seguridad social).

ii. Los instrumentos financieros.

Los lineamientos generales sobre el manejo del crédito en la orientación de la actividad de los agentes privados, surgen del Plan Nacional de Desarrollo y los cónclaves posteriores. Se aspiraba lograr una provisión adecuada de recursos financieros al sistema económico sin alimentar presiones inflacionarias ni sobre las reservas internacionales. Para el logro de este funcionamiento se utilizarían "criterios de alta selectividad, de manera de promover aquellos sectores prioritarios en el Plan Nacional de Desarrollo."^{2/}

En el transcurso del período, la selectividad anunciada es sustituida por el avance de la liberalización y por lo tanto la asignación del crédito por el mercado. Se pueden encontrar, sin embargo, medidas en una y otra dirección.

Por una parte, como rasgos predominantes, la mayor libertad crediticia por la eliminación de restricciones sobre la magnitud y la estructura del crédito, se eliminan toques de crédito por persona, se modifica el régimen de selectividad, se dero-

^{1/} Ver B.C.U., Indicadores de la actividad económico-financiera, jun. 1980, p. 45

^{2/} "Definición de Políticas y Estrategias del Gobierno Uruguayo y Análisis de la Instrumentación del P.N.D." oct. 1973

gan las prohibiciones para la concesión de créditos a determinadas actividades, se busca orientar el funcionamiento del mercado financiero por la acción de oferta y demanda, con tasas de interés libres.

Uno de los principales mecanismos de la selectividad del crédito, el redescuento, se ajusta a los nuevos lineamientos, sustituyendo las diversas líneas por una sola con la tasa máxima y destino libre. Sin embargo, se mantienen condiciones preferenciales para las exportaciones no tradicionales, que implican selectividad crediticia y crédito subsidiado, hasta fines de 1978.

Como resultado del conjunto de cambios en la política crediticia y en el funcionamiento general de la economía, el crédito se expande rápidamente. Considerado a precios constantes, la tasa media acumulativa anual de crecimiento entre 1974 y 1979, es del 15.4% (Cuadro 15). El resultado es más impactante si se tiene en cuenta que el crédito con destino al Sector Público se contrae y por lo tanto el crédito dirigido al Sector Privado crece al 23.8% anual. Finalmente cabe observar que la expansión del crédito en moneda extranjera es significativamente más acelerada que la de moneda nacional.

Cabe concluir por lo tanto que el crédito se ha utilizado como un importante instrumento para estimular la actividad de los agentes privados, financiando un porcentaje creciente del producto. Quedan pendientes un conjunto de interrogantes acerca de que empresas, según rama de actividad y tamaño, han accedido al crédito, y qué impacto puede haber tenido el mismo en términos de inversiones, productividad y competitividad.

Cuadro 15

Colocaciones del Sistema Bancario

En pesos constantes de 1970. Tasas de crecimiento

<u>Períodos</u>	<u>Al Sector Público</u>			<u>Al Sector Privado</u>			<u>TOTAL</u>		
	<u>m.n.</u>	<u>m.e.</u>	<u>Total</u>	<u>m.n.</u>	<u>m.e.</u>	<u>Total</u>	<u>m.n.</u>	<u>m.e.</u>	<u>Total</u>
1970/1974	-0.4	-17.1	-3.2	4.3	-19.6	-0.7	2.6	-18.8	-1.6
1974/1979	-15.2	32.1	-3.4	10.7	67.1	23.8	2.9	59.1	15.4

Fuente: elaborado con información del B.C.U. Saldos a diciembre de cada año, deflactados por el índice de costo de vida. No incluye al Banco Hipotecario.

ii. Rentabilidad e inversiones.

Finalmente, entre las medidas dirigidas a orientar la actividad del sector privado, podemos considerar cuatro grupos de medidas que combinando diversos instrumentos, aspiran a estimular las inversiones en distintas áreas. Se destacan las dirigidas a promover las inversiones extranjeras, el desarrollo industrial, el desarrollo agropecuario y la pesca.

- Inversiones extranjeras.^{1/} Mediante una ley y dos decretos se establecen garantías para la remisión de utilidades y la repatriación del capital, las que se implementarían mediante un contrato de radicación firmado con el Gobierno del país.

Se considera inversión extranjera a toda empresas cuyo capital proveniente del exterior represente el 50% o más del total y tenga domicilio en el exterior. A partir de tres años y medio de

^{1/} Ley 14.244 del 26/VIII/74 y Ley 14.179 del 28/II/74. Ambas leyes se reúnen en el Decreto 808/974 del 10/X/74.

la firma del contrato podrán comenzar las remesas al exterior y si éstas superan el 20% del capital estarán gravadas en un 40%. Pueden acceder a los estímulos fiscales de otras leyes pero no podrán utilizar el crédito interno de mediano y largo plazo, mientras que para tomar créditos externos o créditos administrados por el Estado, deberán tener autorización expresa del Gobierno. La decisión de acogerse o no a estas condiciones es optativa de la empresa.

- Inversión Industrial. Se pueden considerar dos tipos de estímulos, los que provienen del contexto de política económica y los específicos implementados en la Ley de Promoción Industrial.^{1/}

Entre los primeros cabe mencionar la reforma tributaria y la expansión del crédito, la promoción de exportaciones no tradicionales y, la reducción del costo de la mano de obra resultante de la caída del salario real y las reducciones de los aportes a la seguridad social, así como el manejo de la relación de precios agrícolas e industriales hasta agosto de 1978.

La Ley de Promoción Industrial se propone aumentar la inversión en la producción manufacturera exportable. Maneja como estímulos diversas líneas de crédito, y exenciones tributarias y arancelarias. Los mismos son otorgados por el Poder Ejecutivo a proyectos declarados de "Interés Nacional", fijando en cada caso el tipo, monto y duración.

^{1/} Ley 14.178 del 28/III/74 y decretos reglamentarios 310/974 del 25/IV/74, 529/974 del 27/VI/74, 703/974 que unifica los dos anteriores y 521/977 del 14/IX/77.

- Inversión Agropecuaria. El objetivo principal es estimular el desarrollo de la ganadería para lo cual se considera básico eliminar la transferencia de ingresos desde el sector al resto de la economía mediante el ajuste de los precios internos con los internacionales. Se espera por esta vía aumentar los ingresos y la rentabilidad de la actividad, lo que permitiría incrementar las inversiones. En forma complementaria se mantienen los créditos para la implantación de praderas artificiales y se reducen los aranceles a la importación de bienes de capital al 10%.

- Inversión en Pesca. Se establece una amplia gama de incentivos a través del Plan Pesquero ^{1/}, tanto para la actividad de captura como de industrialización. Los estímulos son tributarios, arancelarios y crediticios y pueden ser acumulativos con los otorgados por la Ley de Promoción Industrial.

e.2 Las empresas públicas y el desarrollo económico

Como ya se ha visto, los lineamientos estratégicos definidos no reconocen a las empresas públicas un papel protagónico. Las preocupaciones en torno a las mismas estuvieron presentes en los sucesivos Cónclaves, centradas en problemas de gestión y control. En la última reunión realizada en el Balneario Solís en diciembre de 1977, el análisis del tema parte del reconocimiento de los limitados avances realizados desde 1973, al señalar que "En general, la situación de las empresas públicas puesta de manifiesto en los Cónclaves de Nirvana y Parque Hotel, se mantiene incambiada."^{2/}

^{1/} Ley 13.833 de 1971 y Decreto 763/73 del 13/IX/73. Véase Ministerio de Industria y Energía - Invertir en Uruguay, nov.77, pp.11/12

^{2/} Propuesta N° 10. En "Resoluciones de los Cónclaves Gubernamentales", Facultad de Ciencias Económicas y Administración, p.101 y ss

Los problemas que se señalan se refieren a la administración, en particular lo que tiene que ver con las remuneraciones del personal y su calificación, el régimen para adquisiciones y los controles de ingreso.

En dicha reunión se definen como objetivos, "a. Propender a que las empresas públicas alcancen un aumento razonable y creciente de eficiencia en el cumplimiento de su gestión empresarial; b. Logrado el objetivo anterior, tender a concretar la privatización de actividades industriales y comerciales del Estado, en la medida en que razones de conveniencia lo aconsejen, y la seguridad nacional lo permita."^{1/}

Se propone como política la elaboración de un marco normativo que logre un adecuado equilibrio entre una mayor autonomía de las empresas y un control más eficiente de su gestión.

Podemos considerar el funcionamiento de las empresas públicas en tres aspectos, su gestión financiera, la evolución de las inversiones y las tarifas.

En el primer aspecto, no se manifiestan cambios significativos en los últimos años. Los resultados de las operaciones corrientes son superavitarios y al mismo tiempo, insuficientes para cubrir los gastos de capital (Cuadro 16). Son las mismas características que se presentaban en la situación inicial, aunque la relación del superavit sobre los ingresos corrientes es decreciente. Este cociente, que en 1973/75 se ubicaba en el 10.3%, se reduce en el trienio 1976/78 al 4.5%, lo que indica un crecimiento de los

^{1/} Propuesta N° 10

gastos a mayor ritmo que el de los ingresos y por lo tanto un deterioro de las operaciones corrientes en su capacidad de financiar inversiones.

Cuadro 16

Gestión financiera de las Empresas Públicas

En millones de N\$ corrientes

	<u>1976</u>	<u>1977</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u>
Ingr. - Egr. Corrientes	82	97	522	1.370
Egresos de Capital	179 ^{1/}	462 ^{1/}	670 ^{2/}	1.065 ^{2/}
Resultado total	-97	-365	-148	-305

Fuente: SEPLACODI. 1/ No incluye UTE, ANTEL e ILPE.

2/ No incluye ILPE.

Este deterioro no impidió un importante crecimiento de la inversión de las empresas públicas. La misma, considerada en términos reales, presenta una importante caída en 1973 y bajos niveles en 1974/75 (por debajo de los correspondientes a 1971/72). Pero tiene un espectacular crecimiento en 1976 y 1977, triplicando en este último año los niveles del comienzo del período. En 1978, a pesar de una caída con relación al año anterior, el nivel duplica la inversión de comienzos del período en términos constantes.^{1/}

Cabe observar que la inversión de las empresas es sólo una parte de la inversión pública (Cuadro 17) de modo que la apre-

^{1/} Según datos de SEPLACODI - Ahorro, Inversión y Financiamiento del Sector Público.

ciación más exacta del esfuerzo inversor del sector se logra considerando el conjunto. La inversión bruta fija del gobierno entre 1973 y 1979 se multiplica por cuatro en términos constantes, con una tasa de crecimiento media anual del 26.5% ^{1/} que significa un ritmo que duplica el ritmo de crecimiento de la inversión privada en el período. En el trienio 1976/78 la inversión pública en maquinarias y equipo representa un tercio del total, mientras que en construcción y edificios es de igual magnitud que la realizada por el sector privado.

Cuadro 17

Inversiones del Sector Público

En millones de N\$ corrientes

<u>Año</u>	<u>Empresas Públicas</u>	<u>Total</u>	<u>1/2</u>
1976	396.2	694.5	57.0
1977	672.9	1152.2	59.5
1978	670.0	1544.8	43.4
1979	1065.4	2826.6	37.7

Fuente: SEPLACODI.

1/ Según datos de SEPLACODI, op. cit., y B.C.U., Indicadores de la actividad económico financiera, jun. 80.

En materia de tarifas la principal medida es la resolución que implementa el llamado "realismo tarifario" a mediados de 1974,^{1/} estableciendo como principio para las empresas públicas, "un sistema de precios cuyo producido de ventas cubra el costo de explotación y genere un excedente que equivalga a una tasa de rentabilidad del 8% sobre el activo inmovilizado neto actualizado." Simultáneamente se establece como objetivo la reducción de las tarifas en términos constantes y el aumento de eficiencia de acuerdo a indicadores físicos, en particular, la mano de obra.

Analizando la evolución de las principales tarifas, desde su nivel en el momento de la aprobación del mencionado decreto hasta fines de 1979, se constatan diversas evoluciones en términos reales (Cuadro 18). En los combustibles, el gas oil y el fuel oil muestran un importante aumento, atribuible al incremento del precio del petróleo; la nafta común en cambio presenta un cierto retraso con relación a la evolución promedio de los precios al por mayor (índice utilizado para deflactar todas las tarifas).

Las tarifas del transporte por ferrocarril, tanto de cargas en general como de ganado en particular, manifiestan un significativo incremento.

La energía eléctrica muestra un leve retraso, tanto en las tarifas para el consumo familiar como en la energía de uso industrial. Finalmente, el agua para uso industrial presenta el de-

^{1/} Decreto 595/974 del 25/VII/74. Los principios generales en que se apoya la resolución habían sido definidos en el Cónclave de San Miguel y fueron ratificados en el Cónclave de Solís. Véase "Resoluciones de los Cónclaves Gubernamentales", F.C.E. y A., p. 4 y 82.

teriore más importante con 31.09% por debajo de la evolución del índice de precios mayoristas.

Cuadro 18

Evolución de las principales tarifas

Variación porcentual, en términos constantes

<u>Tarifas</u>	<u>Dic. 79/Jun. 74</u>	<u>Jun. 74/Feb. 72</u>
Energía eléct. familiar	-6.46	s.i.
Energía eléct. industrial	-7.79	32.7
Nafta común	-9.63	88.2
Gas oil común	24.54	198.2
Fuel Oil Especial	44.22	247.5
Agua industrial	-31.09	-8.7
Ferrocarril cargas	19.28	12.9
Ferrocarril ganado	37.61	-26.9

Nota: Deflactado por el índice de precios al por mayor.

Fuente: B.C.U. y SEPLACODI.

Para tomar una perspectiva temporal más amplia y considerar los aumentos en el período previo a la situación, se incluyen las variaciones porcentuales de las principales tarifas, deflactadas por el índice de precios mayoristas, en el período comprendido entre febrero a 1972 al asumir el nuevo gobierno y junio de 1974 que marca el comienzo de nuestro período de análisis.

Se detectan así aumentos muy importantes en todos los combustibles. En el caso de la nafta común, significativamente superiores a la caída de su precio en términos reales en el período

siguiente, lo que permite estimar que a fines de 1979 un 57% por encima del precio de febrero de 1972. Para el gas oil común y el fuel oil especial, las variaciones acumuladas implican un persistente aumento de precios relativos.

La energía eléctrica para uso industrial presenta un incremento de su precio relativo entre febrero de 1972 y junio de 1974, que ubica su variación a diciembre de 1979 en un 9% por encima de febrero de 1972.

Las tarifas de ferrocarril para carga de ganado presentan un cierto retraso en el período previo, que se recupera luego. El agua para uso industrial acumula en todo el período sucesivos deterioros de su precio relativo.

Como indicador complementario es posible tomar el índice elaborado por SEPLACODI, que pondera la importancia relativa de los distintos servicios, utiliza promedios anuales y toma como deflactor el índice de costo de vida (Cuadro 19).

De acuerdo a este indicador, los combustibles aumentan en términos reales entre 1974 y 1976, para caer en los tres años siguientes. El precio real de la energía eléctrica fluctúa entre 1974 y 1976, para caer en forma continuada en los tres años siguientes. El precio del agua presenta un máximo en 1974 y cae en forma continua en todos los años sucesivos.

Como balance de este conjunto de indicadores se podrían diferenciar tres situaciones. En primer lugar, las tarifas del transporte por ferrocarril, que presentan una persistente y significativa mejora, principalmente a partir de 1974. En el otro extremo el agua, con un permanente deterioro de su precio real desde

1975 y que para el agua de uso industrial es aún más antiguo. Finalmente, los combustibles y la energía eléctrica con precios reales crecientes desde 1972 hasta 1976 pero decrecientes en los tres años siguientes. Los combustibles sin embargo se ubican al fin del período en un nivel superior al de 1974, con excepción de la nafta común. La energía eléctrica en cambio termina el período con un nivel inferior al de 1974 en términos reales.

Cuadro 19

Tarifas Públicas y Costo de Vida - 1970/79

Evolución de las principales tarifas públicas deflactadas por el índice de precios de consumo

Base 1973=100

<u>Años</u>	<u>Combustibles</u>	<u>Energía Eléctrica</u>	<u>Agua</u>
1970	73.7	106.6	92.7
1971	65.2	88.1	87.3
1972	77.9	87.6	90.8
1973	100.0	100.0	100.0
1974	144.2	97.2	106.5
1975	169.1	93.2	81.3
1976	174.6	98.1	81.0
1977	174.4	95.9	65.6
1978	151.4	88.6	60.9
1979	151.8	82.7	49.5

Fuente: SEPLACODI

e.3 La redistribución del ingreso

La política implementada en el período no se ha planteado como objetivo la redistribución del ingreso, según surge de múltiples declaraciones de autoridades y documentos oficiales, que se analizarán con detalle en el punto de resultados de la política.

En el plano específico de los instrumentos fiscales, las definiciones que se han visto apuntan a otros objetivos.

Las reformas en materia de tributación aspiran prioritariamente a lograr "la neutralidad fiscal" y la discusión acerca de la progresividad o regresividad de las diversas formas de tributación no se incluye en la fundamentación de las medidas que se adoptan.

La fijación de tarifas y precios de las empresas públicas se orienta por el principio del "realismo tarifario", que supone que su posible efecto en la redistribución del ingreso se logrará a mediano plazo a través de un aumento de eficiencia.

La política salarial, como se ha visto, se ajusta a los requerimientos de compatibilización con múltiples objetivos de mayor prioridad, por lo que el nivel de salarios opera como variable de ajuste en función de niveles de inflación, acumulación, empleo, etc.

Con relación al gasto público, su manejo ha sido función del objetivo de estabilización de precios. En ese sentido, se aspiraba a reducir el déficit fiscal, en primer lugar, mediante la reducción en términos reales del gasto corriente.^{1/}

^{1/} Véase, por ejemplo, los discursos del Ministro A. Vegh Villegas de fechas 21/II/75 y 5/VIII/75. En Vegh Villegas, A. - Economía Política, Teoría y Acción. Montevideo, 1977.

Una definición muy clara de lo que se busca con el manejo de las finanzas públicas se encuentra en las resoluciones del Cónclave de Solís. Entre los objetivos no figura la redistribución del ingreso y en cambio se especifican la reducción del gasto público corriente, el ajuste del régimen impositivo para estimular la inversión productiva y mejorar la competitividad internacional, etc. Entre las políticas, se propone dimensionar el alcance de la seguridad social a efectos de evitar el crecimiento real de los egresos, trasladar los aportes sobre salarios a los impuestos sobre bienes y graduar la política impositiva en función de la disminución del gasto público.^{1/}

El gasto "social" sin embargo presenta un leve incremento en el total de gastos (corrientes y de capital) del Gobierno Central, pasando de un 37.5 en 1974 a un 40.6% en 1978. Este aumento resulta de la mayor importancia relativa del gasto en Trabajo y Seguridad Social, que pasa del 12.4 al 17.5% del total. El gasto en Educación permanece sin cambios, mientras que Salud y Vivienda pierden importancia relativa. (Cuadro 20)

Si se tiene en cuenta que el gasto corriente del gobierno central se contrajo un 8.7% en términos reales entre 1974 y 1978, se concluye que el gasto social tuvo también una reducción. Ajustado por el incremento de su importancia relativa, se estimaría que el nivel de 1978 se encuentra un 2.0% por debajo del que tenía en 1974.

^{1/} Resoluciones de los Cónclaves Gubernamentales F.C.E. y A., págs. 75-76.

Cuadro 20

Estructura del Gasto del Gobierno Central

Gastos corrientes y de capital. En porcentaje

<u>Rubros</u>	<u>1974</u>	<u>1975</u>	<u>1976</u>	<u>1977</u>	<u>1978</u>
1. <u>Gasto Social</u>	37.8	40.1	40.3	42.3	40.6
Educación	16.0	17.3	15.7	16.0	16.1
Salud	8.3	7.4	7.2	6.9	6.6
Vivienda	0.3	0.4	0.4	0.8	0.1
Trabajo y Seg. Soc.	12.4	14.6	16.5	18.3	17.5
Saneamiento y Urban.	0.8	0.4	0.5	0.3	0.3
2. <u>Otros gastos</u>	<u>62.2</u>	<u>59.9</u>	<u>59.7</u>	<u>57.7</u>	<u>59.4</u>
Transporte, Comunicac.	11.0	4.1	9.2	10.9	s.i.
Desarrollo de la Prod.	11.2	10.4	13.6	2.2	s.i.
Defensa y Policía	22.1	26.5	20.6	13.2	s.i.
Resto	17.9	18.9	16.3	31.6	s.i.

Fuente: Contaduría General de la Nación

4. RESULTADOS Y PERSPECTIVAS

a) Los Principales Cambios en la Acción del Estado

Se establece aquí un breve balance de los principales cambios detectados en la acción del Estado en el período. Se retoman los principales lineamientos y medidas de política, así como algunos indicadores.

1. Los avances de la liberalización de precios y mercados.

La reducción de la fijación administrativa de precios se procesa en forma gradual y continua. En los precios al consumo, se pasa de un 94% de la canasta que utiliza el índice de costo de vida en junio de 1974, a un 28% en junio de 1980. Si se excluyeran los precios de los servicios públicos (energía, teléfono y agua) y los impuestos, el porcentaje de la canasta de consumo con precios administrados sería del 16.1%. Los momentos más importantes se encuentran en el segundo semestre de 1975, en que libera el 13% de la canasta, principalmente precios de alimentos; en el segundo semestre de 1976 se libera un 25%, que significa la liberación total del rubro de vestimenta y calzado; en el segundo semestre de 1976 se libera un nuevo 13%, principalmente alimentos.

La fijación de precios al productor agropecuario, que alcanzaba al 75% del valor bruto de producción del sector, se reduce al 22% a fines de 1979. El principal impulso corresponde al segundo semestre de 1978, en que se liberan los precios en todas las fases de comercialización de los principales rubros: ganado vacuno, cereales y oleaginosos.

Se constata cierto desfase entre el proceso de liberación de precios y la apertura de la economía en el plano real.

El programa de reducción de aranceles entra en vigencia en 1980, aunque se adelanta para algunos productos cuyos aumentos se estiman como exagerados, en febrero y setiembre de 1979.

2. La limitada reducción del Sector Público.

La transferencia de actividades al sector privado fue poco significativa. En primer lugar se puede señalar la privatización de la empresa municipal de transporte de pasajeros, la liquidación de la División de Productos Químicos y del establecimiento Joanicó de ANCAP. En segundo lugar, las plantas frigoríficas intervenidas cesan su actividad y al resto de los frigoríficos privados se les devuelve la administración financiera que desde 1971 era realizada por el Banco República.

El Sector Público pierde importancia relativa en la generación del PBI, pasando de un 22% a comienzos del período a un 18% al final. Es el resultado de un crecimiento del producto del Sector Público en términos constantes, aunque a menor ritmo que el del Sector Privado.

La importancia relativa del Sector Público en la demanda final es creciente y pasa del 17% al 22%. Es el resultado de un crecimiento acelerado de la inversión pública y una lenta reducción relativa al PBI del consumo del sector.

La magnitud del empleo del sector aumenta en el período 1969-1979; no existen cifras desagregadas anuales. Se reduce significativamente el número de empleados en el Municipio de Montevideo y en las Empresas Públicas, como resultado de las privatizaciones señaladas. Paralelamente aumenta en forma importante el número de empleados del Gobierno Central.

3. La reorientación de la acción del Estado.

i. La promoción de la actividad privada.

La estrategia implementada se propuso inducir a los agentes privados a aumentar la inversión en la producción de bienes exportables, mediante diversos mecanismos.

La Ley de Inversiones Extranjeras establece las reglas de juego para estimular este tipo de inversiones. La Ley de Promoción Industrial y el Plan de Pesca manejan instrumentos fiscales y crediticios. La inversión agropecuaria se promueve mediante precios que en su etapa de fijación administrada tienden a los precios externos y que luego se liberan buscando la nivelación por el funcionamiento del mercado. Las exportaciones no tradicionales se benefician de exoneraciones tributarias y líneas de crédito especiales en los primeros años del período.

Finalmente, sucesivas modificaciones tienden a acercar el sistema tributario y paratributario a la "neutralidad". Entre los cambios más importantes cabe destacar la extensión del IVA, la reducción de las tasas sobre el comercio exterior, los cambios en la tributación del sector agropecuario y la reducción de los aportes de seguridad social.

ii. Las Empresas Públicas y el desarrollo económico.

La estrategia implementada no asigna un papel protagónico a las Empresas Públicas.

La principal modificación consistiría en la definición del "realismo tarifario", que se aplicó con algunas limitaciones.

La gestión financiera de estas empresas no presenta cambios con relación al período previo. Los presupuestos corrientes continúan siendo superavitarios pero insuficientes para cubrir los gastos de capital.

La inversión realizada por las Empresas Públicas en el período es muy importante y significa un acelerado incremento con relación a la situación inicial.

iii. El superávit del Gobierno Central.

El cambio más impactante en la gestión financiera del Sector Público es la progresiva reducción del déficit fiscal, y el logro de una situación superavitaria en el año 1979, que continúa en el primer semestre del año 1980 (última información disponible).

El manejo de las finanzas públicas se proponía reducir el peso del gasto público en el producto, abatir el déficit en relación al volumen de egresos, aumentar la proporción de la inversión en el gasto y financiar el déficit con recursos "genuinos" evitando la utilización del crédito de la Autoridad Monetaria.^{1/}

La participación del gasto en el producto tiene una moderada reducción, pasando al 17.1% al principio del período, a un 15.1% en 1979. Lo que resulta de un incremento del gasto en términos constantes aunque a menor ritmo que el del producto. (Cuadro 21). La relación resultado/gasto se reduce aceleradamente hasta culminar en 1979 con superávit presupuestal, que en el pri-

^{1/} Véase Vegh Villegas, A. Economía Política: Teoría y acción. Montevideo.

mer semestre de 1980 alcanza al 14.9% del total de egresos.^{1/} Cabe observar que de acuerdo a la variación estacional de ingresos y gastos del gobierno central, el primer semestre es habitualmente el de mejor resultado. En 1979, en el primer semestre el superávit fue del 13.1% del gasto y al final del año alcanzó al 1.5%, por lo que se puede estimar para el año en curso un resultado ligeramente superior. La importancia relativa de la inversión es creciente, alcanzando un máximo del 14.9% en 1978 y cae al año siguiente al 12.5%. Finalmente, la importancia relativa del crédito de la Autoridad Monetaria en el financiamiento del déficit es fluctuante, con la paradoja de que en 1979 tiene una acentuada expansión, ya que una alta proporción de los ingresos debieron utilizarse para rescatar valores públicos. (Ver Anexo Cuadro 14).

La estructura de los ingresos señala la creciente importancia del IVA, que en el primer semestre de 1980 presenta un incremento en términos reales del 24.6%. Las erogaciones según destino permanecen relativamente estables en los últimos tres años, representando los sueldos y aportes sociales un 56 a 57% del total.^{2/} Con relación al principio del período indica una significativa reducción, ya que en 1974/75 eran cerca del 70% del gasto.

El análisis de la gestión financiera del gobierno central indica, en síntesis, que el importante logro del superávit presupuestal no fue acompañado por una reducción en los gastos co-

^{1/} Informe de la Comisión de Economía y Finanzas del Consejo de Estado. En el diario El País del 18/X/80, p.7

^{2/} Misma fuente que 1.

rrientes. El gasto público crece en términos reales, con un aumento importante de la inversión. Finalmente, el crédito de la Autoridad Monetaria con relación al financiamiento total varía en el período, presentando un fuerte incremento en el año 1979 (con superávit presupuestal) debido al rescate de valores públicos.

Cuadro 21

Indicadores de Gestión Financiera del Gobierno Central

En porcentajes, sobre valores a precios corrientes

	<u>Gasto/PBI</u>	<u>Resultado/Gasto</u> ^{1/}	<u>G. de Inver-</u> <u>si3n/Gasto</u>	<u>Crédito/Fi-</u> <u>nanciamiento</u>
1974	17.1	-25.5	10.1	46.5
1975	16.1	-26.9	10.8	26.2
1976	15.8	-15.9	11.7	53.1
1977	16.0	-7.6	12.0	119.2
1978	15.7	-8.4	14.9	39.7
1979	15.1	+1.5	12.5	167.9

1/ Déficit, (-)

Fuente: B.C.U. - Contaduría General de la Nación.

b) La reasignación de los recursos

Consideraremos en primer lugar algunos indicadores para detectar cuáles han sido los cambios ocurridos en el período en la asignación de los recursos, para luego intentar una explicación de los mismos, que permite determinar cuál ha sido el papel de la política económica en las modificaciones constatadas.

1. Principales indicadores.

Un primer indicador a tener en cuenta es el ritmo de crecimiento del producto, que presenta una importante aceleración pasando de una tasa anual del 0.1% entre 1971 y 1974, al 4.5% entre este último año y 1979. En el primer semestre de 1980 se constata un incremento del 6.5% sobre el nivel del mismo período del año anterior, lo que permite estimar que durante el año en curso se alcanzará un ritmo de crecimiento similar o ligeramente superior al del quinquenio previo. (Cuadro 22)

Las tasas más impactantes se encuentran en Pesca y Caza Marítima, con un 44.1% anual en los últimos cinco años, Construcciones con un 13.3%, la Industria Manufacturera con un 6.6% y Comercio y Servicios Públicos con casi un 6%. En el primer semestre de 1980 la Pesca se estanca, la Industria Manufacturera reduce su ritmo a la mitad y sólo la Construcción crece más aceleradamente.

El menor ritmo se encuentra en las actividades agropecuarias, que si bien detienen su tendencia contractiva, crecen a un modesto 0.5% anual; en el primer semestre de 1980 presentan un excepcional crecimiento del 11.5%. El crecimiento resulta de un proceso de recuperación en la agricultura y un moderado incremento de la ganadería. Luego de la reducción agrícola durante dos años, el año 1979/80 presenta una expansión del área y excepcionales rendimientos resultantes de condiciones climáticas propicias.

De acuerdo a la estructura del producto por lo tanto, se estaría procesando un cambio en la asignación de recursos hacia la Pesca, la Construcción y la Industria Manufacturera, muy

importante en los cinco años. . En las actividades agropecuarias, un incipiente y reciente proceso de expansión

Cuadro 22

PBI por Sector de Actividad

Tasa media acumulativa anual, al
costo constante de factores de 1961

<u>Sectores</u>	<u>1974/71</u>	<u>1979/74</u>	<u>Ene-jun 1980</u> ^{1/}
Agropecuario	-2.1	0.5	11.5
Pesca y Caza Marít.	3.8	44.1	1.9
Ind. Manuf.	1.0	6.6	3.3
Construcciones	-2.7	13.3	15.3
Comercio	-0.2	5.9	12.4
Transporte y Alm.	1.1	4.8	7.2
Comunicaciones	2.9	3.7	s.i.
Electricidad, Gas, Agua y Serv. Sanitarios	-1.6	5.8	6.6
Otros servicios ^{2/}	0.9	2.3	2.3
PBI c.f.	0.1	4.5	6.5

^{1/} Sobre igual período del año anterior

^{2/} Incluye Propiedad de Vivienda, S. Financieros, S. del Gobierno y Otros Servicios

Fuente: B.C.U., Indicadores de la Actividad Económica Financiera, Jun. 1980, p. 63

La oferta global crece a un ritmo mayor que el producto como resultado del importante crecimiento de las importaciones en el período. En la demanda global, la demanda externa crece más aceleradamente que la interna. Sin embargo, dentro de esta última se encuentra la mayor tasa de crecimiento, que corresponde a la Inversión Bruta Fija, con un 19.8% acumulativo anual entre 1974 y 1979. El crecimiento de la inversión es particularmente importante si se tiene en cuenta que la misma decreció entre 1971 y 1974 (Cuadro 23).

Cuadro 23

Oferta y Demanda Global

Tasas anuales de crecimiento, a precios de 1961

Años	<u>Oferta Global</u>			<u>Demanda Global</u>				
	<u>Total</u>	<u>PBI</u>	<u>Importaciones</u>	<u>Total</u>	<u>Demanda Externa</u>	<u>Demanda Interna</u>		
						<u>Total</u>	<u>IBF</u>	<u>Consumo</u>
1974/71	-0.2	0.1	-3.2	-0.4	4.7	-1.1	-9.5	0.0
1979/74	5.5	4.5	10.5	5.5	11.3	4.4	19.8	1.9

Fuente: B.C.U., Indicadores, Jun. 80, p. 61

La expansión de las exportaciones fue acompañada por un cambio en su estructura. Los rubros tradicionales, carne y lana, perdieron importancia relativa. Las llamadas exportaciones no tradicionales, principalmente manufacturas, generaron el dinamismo exportador.

Analizando el comportamiento de la inversión se detecta que el Sector Público fue más dinámico que el Privado, tanto globalmente como en los componentes diferenciables, Maquinaria y Equipo y Construcciones. En ambos sectores, el incremento de las inversiones en Maquinaria y Equipo es más rápido que en Construcciones. (Cuadro 24)

Cuadro 24

Estructura de la Inversión Bruta Fija

Tasas de crecimiento anual, a precios de 1961

Años	Sector Público			Sector Privado			IBF Total	
	Maq. y Eq.	Constr.	Total	Maq. y Eq.	Constr.	Plantaciones y cultivos		
1974/71	-37.9	-6.3	-11.3	-15.0	-0.6	-8.8	-8.8	-9.5
1979/74	64.0	22.4	27.7	27.2	13.1	-7.6	16.4	19.8

Fuente: B.C.U.

La importación de bienes de capital ratifica la aceleración de la inversión y muestra para 1979 y los primeros meses de 1980, una reactivación de la inversión privada.

La consideración simultánea del crecimiento del producto por sector de actividad y de la estructura del gasto, permite identificar los circuitos dinamizadores de la reasignación de recursos. Por una parte, la expansión de la Industria Manufacturera dirigida al mercado externo. Por otra, la expansión de la construcción dirigida a la inversión pública principalmente, y luego a

la inversión privada. Por última, una parte significativa del incremento de las importaciones se explica por el crecimiento de la demanda de bienes de inversión del sector público y del sector privado.

La importación de bienes de capital para la industria manufacturera creció en forma muy importante en los últimos años y continuaba la tendencia ascendente en el primer semestre de 1980.^{1/}

2. El papel de la política económica.

Considerados algunos indicadores cabe preguntarse, en primer lugar, en qué grado y con qué profundidad tuvo lugar una posible reasignación de recursos. En segundo lugar, cuáles fueron los mecanismos que la indujeron, tratando de determinar el papel de la política económica y de otras condiciones exógenas, la incidencia de las fuerzas del mercado o de la acción del Estado.

Como se ha visto anteriormente, la reasignación de recursos es una preocupación prioritaria de la estrategia implementada. Su asignación eficiente derivaría del funcionamiento de los mercados, liberados de la acción distorsionante del Estado. La eliminación de restricciones y de la fijación administrativa de precios, combinados con la apertura de la economía al exterior, crearían las condiciones adecuadas para el funcionamiento de mer-

^{1/} Las importaciones de bienes de capital con este destino alcanzan a 48 millones de dólares en 1978; 66 millones en 1979 y 42 millones en el primer semestre de 1980. Véase B.C.U., Estadísticas Industriales, Set. 1980.

cados competitivos.

En materia de reasignación de recursos, se podrían distinguir cuatro situaciones:

- i. La pesca presenta una acelerada expansión, la más alta entre todas las actividades productivas. Resulta de una intensificación de la explotación de un recurso natural, hasta ese momento subutilizado y de una importante inversión en embarcaciones y plantas de procesamiento. Según información de INAPE, el Tonelaje de Registro Bruto se duplica entre 1975 y 1979.^{1/} Cabe adelantar que el crecimiento se detiene en el primer semestre de 1980, abriendo algunas interrogantes sobre las perspectivas del sector, que se considerarán en el punto 5.
- ii. La Industria Manufacturera también presenta un significativo crecimiento, que aumenta su importancia relativa en el producto de poco más del 20% a comienzos del período, hasta un 30% a fines del mismo. Las ramas de crecimiento más acelerado fueron la Textil, Caucho, Papel, Minerales no metálicos y Material de Transporte (Ver Anexo). La magnitud de la expansión indica una utilización más intensiva de la capacidad instalada, acompañada por un incremento de las inversiones a mayor ritmo que en el resto de la economía.
- iii La acelerada expansión de la actividad de la industria de la construcción señala una reasignación de recursos por el aumento de la importancia relativa de este componente de la inver-

^{1/} Ver INAPE, Boletín Pesquero

sión. En la primera fase del período, fundamentalmente en obras públicas, entre las que cabe destacar la represa de Salto Grande y los dos puentes sobre el Río Uruguay. En la segunda fase, el eje se traslada hacia la construcción de vivienda para sectores de ingresos medio y alto, en zonas residenciales de Montevideo y en la ciudad de Punta del Este. En esta etapa acompañada por el avance de la construcción de la represa de Palmar

iv. Las actividades agropecuarias no han logrado captar una mayor proporción de recursos. El stock bovino presenta una pronunciada caída en 1975 y 1976, que se recupera sólo en parte en los años siguientes. El stock ovino es creciente. La superficie mejorada cae pronunciadamente y se recupera en 1979, alcanzando en este último año a poco más del 50% de la superficie de 1973 (Cuadro 25). Si el stock se considera en "unidades animales", indicador tradicional que agrega los bovinos más los ovinos divididos por cuatro, el stock de 1979 es inferior al de 1974 y 1975, ya que dicho aumento resulta insuficiente para compensar la caída de los años 1976-78.

Cuadro 25

Indicadores Agropecuarios

<u>Año</u>	<u>Variación de existencia (miles de cabezas)</u>		<u>Total de superficie Forrajera Mejorada (miles de Hás.)</u>
	<u>Bovinas</u>	<u>Ovinas</u>	
1973	944	358	308
1974	501	52	282
1975	-306	-62	101
1976	-766	348	87
1977	100	496	95
1978	240	204	51
1979	228	997	180*

* Preliminar.

Fuente: OPYPA.

En cada una de las situaciones consideradas es posible analizar la importancia de la política económica y de otras condiciones, para extraer finalmente una conclusión general.

- i. La inversión en pesca, tanto en captura como en procesamiento, estuvo orientada por el Plan de Pesca, que reguló los permisos concedidos, establece estímulos diferenciales por proyecto de inversión presentado, condiciona la elección de tecnología (p. ej. prohíbe la utilización de buques factoría) y suspendió la concesión de nuevas autorizaciones a principios de 1980 considerando que se había llegado al límite en capacidad de captura. La expansión de la actividad es por lo tanto el resultado de la acción planificada del Estado, en la explotación del recurso natural.

ii. La expansión de las actividades manufactureras contó con importantes estímulos. Por una parte, la Ley de Promoción Industrial declaró de interés nacional a 197 proyectos industriales entre marzo de 1974 y agosto de 1980. Los mismos prevén una inversión fija de 191 millones de dólares de los cuales el 64% es importado y el 36% nacional. El balance neto de divisas proyectado es de 393 millones de dólares y el número de empleos que crean son 10.020 (Cuadro 26).

El sector público financia el 18% de esas inversiones. Su orientación por actividades en orden de importancia son los sectores textil (27%), alimentación (23%) y productos químicos (22%). El 60% de los proyectos se instalará en Montevideo y el 40% restante en el interior del país.^{1/}

A los estímulos de la Ley se sumaron los específicos de promoción de exportaciones de manufacturas, que incluyen créditos subsidiados y exoneraciones fiscales múltiples.

Como respuesta, las exportaciones de manufacturas aumentan y se diversifican.

Las actividades fueron también favorecidas durante todo el período por la reducción del costo de la mano de obra así como por el manejo del tipo de cambio comercial en los primeros años.

Véase Ministerio de Industria y Energía. Fondo de Financiamiento de Inversiones para el Desarrollo. Boletín Estadístico, 31/VIII/80.

Cuadro 26

SOLICITUDES RECIBIDAS Y DECLARACIONES DE INTERES NACIONAL POR PERIODOS

DECLARACIONES DE INTERES NACIONAL DE PROYECTOS INDUSTRIALES								
P E R I O D O	Solicitudes Recibidas Cant.	Cant.	Miles de U\$S			Balance de Divisas Proyec. (1)	Generación de Empleo Proyec. Cant.	TIRE Promedio (2)
			Inversión Proyectada en A.Fijo					
			Total	Componente Importado	Componente Nacional			
Marzo - Diciembre 1974	31	2	617	577	40	2.563	17	-
Enero - Diciembre 1975	44	19	24.365	16.444	7.921	53.183	1.159	-
Enero - Diciembre 1976	35	21	17.645	9.282	8.363	69.029	1.605	-
Enero - Diciembre 1977	69	44	37.059	21.731	15.328	84.150	1.411	-
Enero - Diciembre 1978	54	44	36.909	22.688	14.221	110.873	3.178	31
Enero - Diciembre 1979	56	45	45.752	31.024	14.728	56.582	2.164	27
Enero - Agosto 1980	34	22	28.723	20.002	8.721	16.860	496	26
Marzo 1974 - Agosto 1980	323	197	191.070	121.740	69.322	393.300	10.020	
Estructura Porcentual								
Marzo 1974 - Agosto 1980			100	64	36			

(1) Ingresos netos de 5 años sin actualizar hasta junio 1978. A partir de esta fecha ingresos de 10 años descontados al 10%.

(2) Cálculos realizados solamente a partir de 1978

Fuente: Ministerio de Industria y Energía

Hay por lo tanto un notorio papel de la intervención estatal como factor explicativo del crecimiento de la producción y la inversión industrial.

- iii La expansión de la construcción responde en la primera parte del período al incremento de la inversión pública. En la segunda parte el Gobierno continúa presente en el financiamiento de la construcción de viviendas en Montevideo a través del BHU y en obras públicas de cierta magnitud (Palmar). Se agrega la construcción en Punta del Este financiada principalmente por el ingreso de capitales de la Argentina.
- iv. En las actividades agropecuarias, la liberación del precio interno del ganado produjo un acelerado crecimiento del mismo que llegó a superar el nivel del precio internacional. Tuvo como efecto inmediato una importante transferencia de ingresos hacia el sector, con expectativas optimistas que derivaron en un aumento del stock vacuno en un 20% en 1979. A mediados de 1980 los productores rurales enfrentan una difícil situación financiera con deudas de magnitud similar al producto del sector, dificultades de colocación de la producción en el mercado externo y precios que se deterioran en términos reales, por el efecto combinado del precio internacional y el ritmo de devaluación menor al aumento de los precios internos. La situación coyuntural es crítica, las perspectivas de mediano plazo son inciertas y el gobierno considera medidas que se apartan de la ortodoxia liberal-aperturista.

v. Los resultados en términos de reasignación de recursos parecen surgir, principalmente, de la acción del Estado combinada con la incidencia de las condiciones internacionales. El manejo de instrumentos crediticios, fiscales, la política salarial y la política cambiaria, mejoraron significativamente la rentabilidad de la industria manufacturera y facilitaron su acceso a los mercados externos, orientando la inversión hacia el sector. Se podría considerar que la acción del Estado sobre las actividades productivas no se redujo, pero cambió de modalidad, trasladando la protección desde la industria sustitutiva para el mercado interno, a la industria de exportación, o más precisamente, que promovió la reconversión de la primera para dar paso a la segunda.

Cabría considerar un papel positivo a la apertura financiera, como estímulo a la expansión de una parte de la construcción de viviendas, fundamentalmente en Punta del Este. La apertura, al dar fluidez a la movilidad del capital, fue condición necesaria aunque no suficiente. Se sumó a la seguridad política, a la coyuntura internacional que genera la salida de los activos financieros y a la peculiar coyuntura argentina, que generó una significativa salida de capital que encontró una opción atractiva en los inmuebles.

vi. La experiencia de las actividades ganaderas mostró rápidamente las dificultades de la apertura en el plano real. La inestabilidad de los precios externos y las dificultades de acceder a los mercados externos, que no funcionan de acuerdo al modelo de competencia, se sumaron a las restricciones que impone la polí-

tica cambiaria. Esta última, comprometida con los requerimientos de su papel de instrumento anti-inflacionario no puede acompañar el tipo de cambio con los precios internos.

c) El Ritmo de la Inflación y la Estructura de Precios Relativos

i. Principales indicadores.

Los resultados en materia de estabilización de precios pueden considerarse como de un éxito relativo, si se toma como puntos de referencia la experiencia anterior del país o la paralela del resto de América Latina.

En el sexenio 1974/79 el promedio anual de aumento del costo de vida ha sido del 63%, mientras que en el sexenio anterior 1968/73 fue del 60%. El período previo que se toma aquí como punto de referencia incluye los años de inflación más baja (1969/71) pero también los máximos del período con tasas del 125% en 1968 y del 97% en 1973.

Comparando la evolución de los precios en el país con los demás de América Latina en los últimos años, Uruguay se ubica junto con Argentina y Chile entre los países considerados de "inflación alta". Uruguay no ha logrado reducir su tasa de inflación a los niveles próximos al 30% anual que presentaron en los últimos años la mayor parte de los países latinoamericanos, considerados de "inflación moderada".^{1/}

^{1/} Ver CEPAL. Estudio Económico de América Latina 1978

Lo que resulta sin embarco de la experiencia del país en los últimos años es una moderada tendencia a reducir el ritmo inflacionario, aunque no exenta de fluctuaciones importantes. Si se toman los dos primeros años del sexenio, la inflación anual media fue del 79.3%, mientras que en los dos años siguientes fue de 54.5% para terminar en 1978-79 en un promedio anual de 55.7%. Se constata que en los últimos años del período la inflación tiende a ubicarse en menores tasas.

A partir de 1973, cada año en que se reduce la tasa inflacionaria es seguido por otro en que se incrementa. Las estimaciones para 1980 confirmarían esta evolución peculiar.

La elevada tasa inflacionaria de 1979 superó los niveles de los tres años anteriores pero se ubicó por debajo de las tasas anuales de 1972 a 1975.

En el período se procesó una significativa modificación en la estructura de precios relativos al consumidor, que sin embargo no fue acompañada por una reestructura de los precios relativos al por mayor.

El primer fenómeno se constata analizando las variaciones porcentuales de los grandes rubros componentes de la canasta del índice de costo de vida. (Cuadro 33). Se detecta una mejora en los precios relativos del rubro Vivienda y en menor grado, del rubro Varios. En el otro extremo, un significativo deterioro de los precios relativos de la Indumentaria y en menor grado de la Alimentación.

Cuadro 33

Costo de Vida. Variaciones por rubros

Tasas anuales sobre valores promedios.

<u>Año</u>	<u>Total</u>	<u>Alimentación</u>	<u>Vestimenta</u>	<u>Vivienda</u>	<u>Varios</u>
1974	77.2	72.5	63.0	78.4	95.7
1975	81.4	70.7	67.0	100.6	95.2
1976	50.6	47.7	47.5	56.3	52.1
1977	58.2	63.1	45.5	58.5	50.9
1978	44.5	43.7	39.6	54.6	37.6
1979	66.8	69.3	73.7	58.9	64.5
Ene-Set 1980	34.2	32.0	16.5	46.5	34.7

Fuente: D.G.E.C.

El rubro Vivienda presenta en todos los años, con la excepción de 1979, un incremento superior al del costo de vida. Sus principales componentes son Alquileres, Impuestos y Tarifas, y Conservación. Los primeros son reajustados administrativamente mientras que el último refleja el incremento de los costos y precios de la construcción en los últimos años.

El rubro Varios mejora sus precios relativos, aunque en forma más moderada. Está compuesto fundamentalmente por servicios que se podrían considerar "no transables" en el comercio exterior, como Salud, Educación, Transporte y Esparcimiento. Los únicos bienes transables en el rubro son los combustibles, afectados por el precio internacional, y los cigarrillos.

El rubro Vestimenta presenta un significativo deterioro de sus precios relativos en todo el período. Está integrado por

confecciones y calzado. A pesar de ser el primer rubro totalmente liberado de los controles de precios, no logró mejorar su situación relativa, excepto en 1979. Podría inferirse que sus precios estuvieron fuertemente condicionados por la demanda, ya que solo en el año de importante ingreso de turistas provenientes de la Argentina mejora sus precios. La contracción de la demanda interna ha operado como moderador de los aumentos, que sólo se produjeron cuando el turismo provoca una importante expansión de la misma.

Finalmente, también los Alimentos presenta una caída en sus precios relativos, con fluctuaciones. En los años 1977 y 1979 mejoran sus precios relativos y coinciden, como se verá a continuación, con los importantes aumentos de los precios pecuarios.

El análisis de los precios al por mayor de productos nacionales permite detectar como principal característica de la evolución del período importantes fluctuaciones. Ello indicaría que no se ha consolidado una estructura de precios relativos distinta a la de comienzos del período (Cuadro 34).

La relación precios agropecuarios/precios manufactureros es clave en la economía del país puesto que junto con el tipo de cambio y el costo de la mano de obra determinan los niveles de rentabilidad de las principales actividades productivas. Dicha relación señala un continuo deterioro de los precios agropecuarios entre 1974 y 1976, su recuperación en los tres años siguientes, y finalmente, una nueva caída en los primeros nueve meses de 1980.

Las fluctuaciones también se constatan dentro del agro, con evoluciones muy dispares entre las actividades pecuarias y las

agrícolas. En las primeras caen pronunciadamente los precios relativos en 1974/75, mejoran en los años siguientes y vuelven a caer en 1980. La agricultura en cambio presenta mejores precios relativos en 1974-75, deterioro en 1976-77, mejora al año siguiente y en 1980, con una caída en el año intermedio.

El efecto inevitable de estas fluctuaciones son las dificultades para procesar la reasignación de recursos y contribuyen a explicar, en parte, el estancamiento agropecuario. En la industria manufacturera, con mayor apoyo estatal, se logró atenuar estas oscilaciones compensando los incrementos de costos de materia prima con la baja de los de la mano de obra y las exoneraciones fiscales.

Cuadro 34

Precios Mayoristas

Variaciones anuales promedio

<u>Año</u>	<u>Total</u>	<u>Pecuarios</u>	<u>Agrícolas</u>	<u>Manuf.</u>	<u>Agropec./ Manuf.</u>
1974	78.7	44.9	92.0	86.4	-13.3
1975	72.0	26.5	81.4	82.1	-18.9
1976	50.9	51.4	24.7	54.6	-10.5
1977	50.3	65.7	35.5	49.9	1.5
1978	48.6	75.7	81.5	40.2	27.0
1979	69.4	133.5	58.8	87.7	10.9
Ene-Set 1980	21.5	0.5	48.6	23.6	-6.1

Fuente: B.C.U.

2. El papel de la política económica.

El objetivo de estabilización de precios estuvo siempre presente en el período, compartiendo la primera prioridad con el equilibrio externo. En los primeros años fue privilegiado el equilibrio externo, pero luego de alcanzarse un nivel de reservas considerado adecuado, la prioridad se desplazó hacia la estabilización de precios a partir de 1977.^{1/} La modificación de la estructura de precios relativos también fue un objetivo explícito al comienzo del período, hasta que en abril de 1975 se alcanzó una estructura considerada adecuada.^{2/}

La instrumentación de la estabilización de precios de apoyó fundamentalmente en el control de la oferta monetaria hasta fines de 1978. Se implementó con aumentos en los encajes y operaciones de mercado abierto, así como la eliminación del efecto expansivo de los gastos públicos. A fines de 1978 se modifica la política, que se apoyará en la fijación anticipada del tipo de cambio con tasa de devaluación decreciente, la eliminación de la protección redundante en forma gradual y el control del crédito de la Autoridad Monetaria. En consecuencia, en esta segunda fase se desplaza el papel protagónico de la oferta monetaria hacia el sector externo.

Los efectos de la acción del Estado en el período combinan impactos estabilizadores y también inflacionarios. Entre los primeros cabe destacar la reorientación de la gestión financiera, y

^{1/} Véase "Resoluciones de los Cónclaves Gubernamentales", FCEA, 1978
^{2/} Vegh Villegas, A. Exposición en la Cámara Nacional de Comercio, 26/IV/76.

la administración de dos precios básicos para la economía uruguaya, el tipo de cambio y el salario.

El manejo de las finanzas públicas fue exitoso en reducir el efecto expansivo del déficit fiscal. Su magnitud se redujo progresivamente hasta lograr con los superávits de 1979 y 1980 un efecto contractivo. Su financiamiento se obtuvo en alta proporción, sustituyendo el crédito de la Autoridad Monetaria por la colocación de valores públicos. El gasto corriente se redujo con relación al gasto total permitiendo una reestructuración con aumento de la importancia relativa del gasto de inversión.

La administración de los salarios tuvo en todo el período un efecto anti-inflacionario en los costos del sector privado, en el gasto público corriente y como componente contractivo de la demanda interna.

La administración del tipo de cambio acompañó en los años iniciales del período, el ritmo de precios internos, aunque sin sobrevaluación del peso, según lo indican las estimaciones de paridad real (Ver Anexo, Cuadro 8). En 1979 y hasta la información disponible a mediados de 1980, el tipo de cambio comercial se va distanciando de la paridad real con relación a los índices del B.C.U. hasta situarse un 30% por debajo. De esta forma la evolución del tipo de cambio contribuye a atenuar el impacto de la inflación importada.

En este contexto de acciones estabilizadoras del Estado, el proceso de liberación de precios opera como factor inflacionario y reestructurador de los precios relativos. En los primeros años del período, también la administración de precios actuó en

el mismo sentido, por diversos mecanismos y en función de los criterios utilizados.

Entre 1972 y 1974 se ha señalado que el Estado promueve una forma de "inflación correctiva" dirigida a recomponer la estructura de precios relativos en función de la asignación de recursos perseguida por el Plan Nacional de Desarrollo 1973-77. Se mejora el tipo de cambio en términos reales para estimular las exportaciones, aumentan los precios agropecuarios para mejorar la rentabilidad y estimular la inversión y se mejoran los niveles de las tarifas.^{1/}

En todo el período se tiende a acercar los precios internos con los externos, evitando acciones del Estado que atenúen la transmisión de las variaciones de los segundos sobre los primeros. El criterio se aplica tanto para ajustar los precios administrados como para aceptar los ajustes en los precios de los bienes liberados. El impacto de los precios externos sobre los internos es muy fuerte en 1974-75 por los efectos directos e indirectos del petróleo, y se atenúa en los tres años siguientes. En 1979 se recibe un nuevo impacto, tanto por los precios de importaciones como de las exportaciones agropecuarias.

El criterio de alinear los precios internos con los externos, explica las fluctuaciones constatadas en los precios relativos al productor, ya sea en los administrados como en los libres. Las tradicionales oscilaciones de los precios externos de los pro-

^{1/} Teja, Ana María - Wonssewer, Israel. El proceso de ajuste del Balance de Pagos en el Uruguay. UNCTAD, 1978.

ductos agrícolas y ganaderos, a los que se suman los recientes incrementos en los del petróleo y su incidencia en los bienes industriales que el país importa, se suceden en los últimos años e impiden la consolidación de una determinada estructura de precios relativos.

En los últimos años del período se podría considerar que se produjo una "inflación tolerada" en la medida en que las acciones del Estado no usaron al máximo los instrumentos disponibles, compatibles con su modelo de política económica, para enlentecer la inflación. El ejemplo más notorio es el desfasaje entre la liberalización y la apertura en el plano real, que parecería indicar que cierto margen de inflación es aceptado, tal vez como un "second best", si el mismo contribuye a otras finalidades en términos de distribución del ingreso, empleo y reasignación de recursos.

En mercados predominantemente monopólicos y oligopólicos, según la caracterización realizada por el Presidente del Banco Central, es obvio que la progresiva liberalización redundaría en aumentos de precios. Aún en bienes como la carne vacuna y el cuero, la liberalización de sus precios en momentos de suba internacional implicó aumentos internos que superaron el nivel de los externos durante casi un semestre. Los intentos de DINACOPRIN de mejorar la transparencia del mercado mediante la publicación periódica de listas de precios al consumo en diversos comercios, resultó un esfuerzo de poca eficacia.

Finalmente, podría concluirse señalando que la estrategia de estabilización del período estudiado aceptó o toleró un cierto grado de inflación. Partiendo de la constatación de la inflexibi-

lidad a la baja de los precios, con sentido pragmático -de acuerdo con los objetivos fundamentales del modelo neo-liberal preconizado- admitió o buscó alzas diferenciales en los precios para recomponer una estructura relativa de los mismos, más adecuada para lograr tasas de rentabilidad y acumulación que posibilitaran mejores niveles de crecimiento y empleo.

d) La Distribución del Ingreso y el Empleo

Consideraremos en primer lugar el conjunto de indicadores disponibles de la evolución, en el período bajo estudio, de la distribución del ingreso, para luego tratar de determinar el papel de la política económica como factor explicativo de la misma.

1. Principales indicadores.

La totalidad de los indicadores, provenientes de diversas fuentes, convergen en señalar que en los últimos años se ha procesado una significativa concentración del ingreso. Consideraremos el problema desde diversos ángulos.

i. La distribución del ingreso familiar.

En un reciente trabajo se constata que "todos los índices que miden la concentración del ingreso calculados en el trabajo, señalan que en 1976 el ingreso familiar en el Uruguay se encuentra más concentrado que en 1968".^{1/} Se estimó que el mayor incremento correspondió a las familias comprendidas entre el 5% de mayores ingresos. También mejoraron su situación el 20% de familias de mayores ingresos y el 5% de las familias de ingresos más bajos. La traslación por lo tanto se produjo

^{1/} Bensión, A. y Caumont, J. Política Económica y Distribución del Ingreso en el Uruguay 1970-1976. Montevideo, 1979.

desde el 75% de las familias de ingresos medios.

Las anteriores conclusiones se apoyan en el procesamiento de la información de la Encuesta de Hogares del Departamento de Montevideo,^{1/} y se refieren exclusivamente a ingresos provenientes del trabajo. No se tienen en cuenta los diversos ingresos de otras fuentes, que en su mayor parte se superponen a los mayores niveles de salarios, su inclusión daría un mayor grado de concentración.

En un trabajo actualmente en curso^{2/} se aplicó la misma metodología del trabajo citado, para la información correspondiente al segundo semestre de 1979 constatándose que las tendencias concentradoras se habían acentuado. Tanto el 5% de familias de mayores ingresos, como el 20% de las mismas, continuaron aumentando su participación en el ingreso. El 5% de menores ingresos, en cambio, se encuentra en 1979 con una participación menor que en 1968. En el tramo de ingresos medios continúa reduciéndose la participación, siendo en los últimos años la principal fuente de traslación hacia el nivel superior (Cuadro 27).

^{1/} Las familias de Montevideo son el 45% del total del país, según el Censo de Población de 1975.

^{2/} Agradecemos a Alicia Melgar que nos permitió consultar la información de su trabajo en curso sobre redistribución del ingreso y reestructura del consumo.

Cuadro 27

Ingreso Familiar (%) del Departamento de Montevideo

<u>Familias (%)</u>	<u>Oct/Dic. 68</u>	<u>Jul/Dic. 76</u>	<u>Jul/Dic. 79</u>
5	0.68	0.70	0.74
75	55.89	52.58	45.45
15	26.47	27.48	22.95
5	16.96	19.24	31.06

Fuente: Para 1968 y 1976, Bensi3n y Caumont, op. cit.
Para 1979, Alicia Melgar, trabajo en curso

ii. La participaci3n de los trabajadores.

La participaci3n de los trabajadores en el ingreso nacional se ha estimado teniendo en cuenta el n3mero de personas ocupadas, el tiempo de trabajo y el salario. En esta 3ltima variable se computaron los aumentos m3nimos legales as3 como los otorgados voluntariamente por las empresas.^{1/} El resultado final es que los ingresos del trabajo se deterioraron un 10% entre 1974 y 1979. Si bien se constatan aumentos en el n3mero de personas ocupadas as3 como en el n3mero promedio de horas trabajadas por persona, la ca3da del salario real fue lo suficientemente pronunciada como para anular el efecto en los ingresos de las otras dos variables (Cuadro 27). Teniendo como base el a3o 1974 la tendencia se aten3a aunque no cambia de signo, ya que en los 3ltimos a3os el crecimiento del empleo es del 8.6% mientras

^{1/} Faroppa, Luis. Art3culos en el diario El D3a de Montevideo, Enfoques Econ3micos, en particular en fechas 23/VIII/80, 21/VI/80, 14/VI/80 y 3/XI/79.

que la caída de los ingresos alcanza al 9.3%.

Como indicador de control que lleva a la misma conclusión se señala que el ingreso medio nacional por trabajador, calculado como cociente entre el ingreso nacional y el número de trabajadores, presenta una tendencia al aumento en el período, mientras que el salario medio por trabajador por el contrario presenta una tendencia al descenso. La comparación de ambos índices señala que se produce una transferencia de ingresos desde los trabajadores hacia el resto de los sectores sociales. Los mismos índices muestran que el salario real cae a pesar del aumento de la productividad media del trabajo.

Cuadro 28

Evolución de los ingresos de los Trabajadores

Año	Ingreso del trabajo		Trabajadores ocupados (miles)
	(Base 1971=100)	(Base 1974=100)	
1973	75.6	98.1	940
1974	77.1	100.0	966
1975	74.6	96.8	1.027
1976	71.6	92.9	1.017
1977	68.5	88.8	1.056
1978	70.6	91.6	1.046
1979	70.7	91.7	1.049

Fuente: Faroppa, Luis. En diario El Día de Montevideo de 21/VI/80 y 23/VIII/80.

La información de empleo disponible para el Departamento de Montevideo^{1/} indica un moderado incremento del número de personas ocupadas, a un ritmo sensiblemente menor que el del producto. La tasa de desempleo se reduce en los últimos años, desde niveles no registrados en el país del 12.8% en 1976, hasta una tasa más moderada del 8.4% en 1979 (Cuadro 29).

Caben dos relativizaciones. La información para el Departamento de Montevideo no muestra el efecto en el empleo de algunas actividades desarrolladas en el interior del país. En particular las obras públicas en el Litoral del Río Uruguay y la construcción de viviendas en Punta del Este. Al mismo tiempo, son actividades con un importante impacto, pero de carácter transitorio.

Un segundo aspecto a tener en cuenta es la importante emigración que se produjo entre 1963 y 1975, que según estimaciones oficiales se aproxima a 200 mil personas. Con relación a la PEA del período, la emigración representa alrededor de un 20%, lo que significa una importante atenuación de la presión de la oferta laboral en el mercado de trabajo de los años siguientes.

^{1/} En el año 1975 no se realizó la encuesta. A partir de 1976 y en función de los datos del censo del año anterior, se modifica el universo para Montevideo y como consecuencia, la información sobre el número de ocupados no es comparable con los años anteriores. La tasa de desempleo en el primer semestre de 1980 descendió al 6.6% (Declaraciones del Ministro de Economía, Diario El País, 11/XI/80).

Cuadro 29

Indicadores del nivel de empleo

Montevideo. Promedios anuales

<u>Año</u>	<u>Número (miles)</u>	<u>Tasa anual de creci- miento</u>	<u>Tasa de Desempleo^{1/}</u>
1976	463.8	-	12.8
1977	478.6	3.1	11.3
1978	471.1	-1.5	10.1
1979	475.6	1.0	8.4

Fuente: D.G.E.C. 1/ En la PEA

También los indicadores de Cuentas Nacionales señalan un persistente descenso de la participación del conjunto de los trabajadores en el Ingreso Nacional. Del 41.4% en 1971, llegan al 35.8% en 1974, año inicial del período bajo estudio, para bajar al 29.7% en el año 1977. No existen informaciones disponibles de los últimos dos años.

La emigración ha sido particularmente selectiva y las categorías predominantes entre los migrantes han sido los hombres de 20 a 29 años, con niveles educativos medios y altos.

El incremento de la ocupación ha sido más acelerado en la industria manufacturera, en la que aumenta tanto el número de ocupados como el total de horas trabajadas. El incremento de esta última variable es menor que el de la producción, lo que permite marcar una tendencia creciente de la productividad media por hora de trabajo. (Cuadro 29).

La información de la industria manufacturera ratifica las consideraciones realizadas en el punto anterior sobre la reasignación de recursos. En primer lugar, la evolución de la ocupación a un ritmo sensiblemente mayor que el promedio señala una reasignación del trabajo. En segundo lugar, la mayor ocupación con productividad creciente indica una mayor utilización de la capacidad instalada y/o incorporación de inversiones en el proceso productivo.

Cuadro 30

Ocupación en la Industria Manufacturera

Indices base 1975=100

<u>Año</u>	<u>Nº de Ocupados</u>	<u>Horas Trabajadas</u>	<u>Volumen físico de Producción</u>	<u>Productividad media por hora</u>
1974	s.i.	98.3	93.8	95.4
1975	100.0	100.0	100.0	100.0
1976	104.7	103.1	104.0	100.9
1977	111.2	102.7	110.6	107.7
1978	117.5	107.1	117.2	109.4
1979	128.9	110.4	128.9	116.8

Fuente: B.C.U.

Se ha señalado que la respuesta de las familias de los trabajadores, en términos de estrategias de supervivencia, ante la pronunciada caída del salario real, ha sido principalmente el "sobretabajo", tanto a nivel familiar como personal.^{1/} Se ha

^{1/} Aguiar, C. Sobretabajo, emigración y movilidad social: estrategia de supervivencia en el Uruguay de los 70. CIEDUR, Montevideo 1980.

constatado que el número de horas trabajadas en promedio por los hombres ha pasado de 44 horas semanales entre 1971-73 a 48 en el 79, lo que indica un incremento del 10%.

También se comprueba en el período un importante incremento de la tasa de actividad (PEA/Población). La información disponible para el Departamento de Montevideo señala un aumento de la tasa media de más del 4% en el período. Los mayores cambios se detectan en la fuerza de trabajo secundaria y dentro de ésta, en la participación femenina y en los jóvenes de 14 a 19 años (Cuadro 31).

Cuadro 31

Principales tasas de actividad en Montevideo

<u>Año</u>	<u>Total</u>	<u>Fuerza de Trabajo Secundaria^{1/}</u>	<u>Femenina</u>	<u>14 a 19 años</u>
1974	48.7	35.5	30.4	32.7
1976	52.9	40.9	35.9	37.7
1977	53.7	42.2	37.6	39.6
1978	52.8	40.9	36.3	39.2
1979	53.0	41.9	36.9	39.8

Fuente: Aguiar, C. Sobretrabajo, emigración y movilidad social: estrategia de supervivencia en el Uruguay de los 70. CIEDUR, Montevideo, 1980.

1/ Fuerza de trabajo excluyendo los jefes de familias.

Por último, la evolución del consumo privado es un nuevo indicador convergente con los anteriores. En el período 1974/78 (última información disponible) se contrae el consumo privado, continuando una tendencia iniciada a partir de 1972 (Cuadro 32).

La caída del consumo, más lenta que la de los ingresos de los trabajadores, permite suponer que en el período se incrementó el nivel de consumo de otros sectores sociales.

Cuadro 32

Evolución del Consumo

Tasas de crecimiento medias acumulativas anuales, a precios de 1961

<u>Año</u>	<u>Consumo Total</u>	<u>Consumo Público</u>	<u>Consumo Privado</u>
1974-71	0.04	3.68	-0.62
1979-74	1.85	2.33 ^{1/}	-0.54 ^{1/}

Fuente: B.C.U. 1/ Hasta 1978

iii. La rentabilidad del capital.

Las estimaciones del Banco Central,^{1/} tomando como indicador la tasa de retorno neto de la inversión privada, señalan un incremento en el período 1974/79 entre 10 y 11% según se consideren diversas tasas de depreciación para el capital (Cuadro 33).

Este indicador, para el promedio de retorno de las inversiones en los diversos sectores de actividad económica, contrasta con la evolución de la rentabilidad en las actividades ganaderas. Según estimaciones de DINACOSE^{2/} el ingreso neto por hec-

1/ B.C.U. - Tasas de retorno al capital. Actualización del trabajo preparado por el Profesor Arnold C. Harberger

2/ Análisis Económico, Presión Fiscal y Capacidad Tributaria de la Empresa Pecuaria en el ejercicio 1978/79. DINACOSE, Revista N° 8 setiembre 79.

tárea fue negativo en el ejercicio 1974/75 y muy bajo en los tres ejercicios siguientes. Sólo en el ejercicio 1978/79 presenta un significativo crecimiento, del 141% en moneda constante, que lo ubica en un nivel muy cercano al máximo correspondiente al auge de 1972/73. El informe señala que los predios más tecnificados obtienen mayores beneficios en las épocas favorables pero registran mayores pérdidas en las de crisis.

Cuadro 33

Tasas privadas de retornos netos
a las inversiones del sector privado

<u>Años</u>	<u>Estimación</u> <u>alta 1/</u>	<u>Estimación</u> <u>baja 2/</u>
1971	7.81	6.20
1972	8.17	6.49
1973	9.51	7.57
1974	9.44	7.54
1975	9.08	7.24
1976	9.99	7.96
1977	10.15	8.07
1978	10.46	8.28

1/ Depreciación del 3% para construcciones y 10% para maquinarias y equipos

2/ Depreciación del 2.5% para construcciones y 8% para maquinarias y equipos

La caída de los precios internacionales de la carne vacuna en el trienio 1975/77 coincidió con el aumento de precios de fertilizantes, lo que derivó en caída de la rentabilidad, re-

ducción del área mejorada y del stock. La liberación del precio en un contexto de alza del precio internacional mejora la rentabilidad hasta el tercer trimestre de 1979. De allí en adelante y hasta el tercer trimestre del año 1980, el efecto combinado de la baja del precio internacional y la evolución del tipo de cambio a menor ritmo que los precios internos, vuelve a hacer caer la rentabilidad de la actividad.

En la industria manufacturera los niveles de rentabilidad fueron altos en todo el período, aunque decrecientes en los últimos años. La liberación total de los precios, la reducción del costo de la mano de obra y los crecientes niveles de actividad fueron los elementos más permanentes para mejorar el nivel de rentabilidad, operando el segundo en la reducción de los costos variables y el último sobre los costos fijos.

En los primeros años del período operaron otros estímulos que se van diluyendo en el transcurso del mismo, como la evolución del tipo de cambio, los estímulos fiscales y crediticios para la exportación de manufacturas, y las relaciones de precios industriales/pecuarios.

2. El papel de la política económica.

El objetivo de redistribución del ingreso no está presente para el corto plazo. Se espera en cambio que a mediano plazo operen los mecanismos redistributivos automáticos que permitan mejorar la situación de todos los grupos sociales sin deteriorar las condiciones de funcionamiento productivo.

En el corto plazo se estima como inevitable una mayor concentración del ingreso. Recientes declaraciones del Ministerio de Economía y Finanzas en un debate en la Comisión del Consejo de Estado son muy ilustrativos. Se transcriben sus palabras que señalan los lineamientos generales de política en materia de distribución del ingreso. El Ministro Arismendi señaló "Debemos crear condiciones de ahorro, concentrar riqueza para que la gente que tiene esa riqueza y poder de reinversión, genere nuevas rentas. ¿Cómo se produce luego la distribución equitativa, que el señor Consejero y todos los que estamos aquí deseamos? Cuando a través de la concentración y el crecimiento de la riqueza y de la reinversión de esa riqueza se generen nuevos puestos de trabajo, se logre un mayor nivel de actividad, se consiga un mayor nivel de ocupación -como lo estamos haciendo- y que la mano de obra se convierta en un factor escaso y, por ende, pueda estar en condiciones de exigir, sin ninguna intervención estatal, su justa participación en la incrementación de la riqueza."^{1/}

En documentos oficiales recientes se ha indicado que la caída del salario real es un costo social del modelo en el corto plazo. La necesaria contracción del consumo para permitir un aumento de la inversión, sumada al deterioro de los términos de intercambio, impidieron que operaran los mecanismos redistributivos automáticos, pero generarán la distribución del

^{1/} Diario de Sesiones del Consejo de Estado. Reunión del 9/II/79. En Diario Oficial N^o 20.478, p. 541

ingreso en el largo plazo.^{1/}

Con estas definiciones, más que la eficiencia de la política para alcanzar una mejor distribución del ingreso, lo que cabe analizar es el grado en que operaron las condiciones exógenas en el deterioro del salario real así como los mecanismos a través de los cuales la política promovió la concentración.

Con relación a las condiciones exógenas, cabe observar que en 1974 y 1975, el incremento del producto no se tradujo en un incremento del ingreso nacional, como consecuencia de la pronunciada caída de los términos de intercambio. Pero, la correlación entre evolución del ingreso nacional y salario real no se da cuando el primero aumenta.

En 1973, la impactante ganancia de términos de intercambio no se tradujo en una mejora del salario real, que había manifestado una pronunciada caída el año anterior. Entre 1976 y 1979 el ingreso nacional es creciente, en el último año con una tasa algo superior al 11%, sin que la tendencia descendente del salario real se modifique.

La evidencia empírica señala entonces que se procesa una significativa redistribución del ingreso en el ámbito interno. La política implementada se promueve mediante la utilización de diversos instrumentos que apuntan a objetivos considerados prioritarios a corto y mediano plazo.

1/ Balance de Ejecución Presupuestal correspondiente al Ejercicio 1979. En Diario Oficial Nº 2080 del 21/VIII/80. pág. 474 y 482. También en las Resoluciones del Cónclave de Solís, en FCEA, "Resoluciones de los Cónclaves Gubernamentales", Montevideo 1978, p. 72

i) La política salarial. Como se ha visto anteriormente, la administración de los salarios y últimamente la fijación de los aumentos mínimos obligatorios, gradúa la caída del salario real. El nivel de salario real opera como una variable de ajuste en función de otros objetivos de mayor prioridad en el corto plazo y aún en el mediano plazo, si se tiene en cuenta la persistencia del fenómeno a lo largo del sexenio 1974/79. Además del objetivo explícito de concentrar el ingreso para incrementar el ahorro y la inversión, la caída del salario real contribuye a implementar otros objetivos. Es un instrumento de la estabilización de precios, tanto a través de los costos de la actividad privada, del gasto público corriente o de la demanda de bienes de consumo básico. Apunta también a reducir el costo de la mano de obra como parte de la política de promoción de exportaciones de manufacturas, aumentando su competitividad externa.

Finalmente, la caída del salario real posibilita un mejor nivel de rentabilidad media en la economía. Sobre esta base el uso de instrumentos complementarios permitió mejorar las rentabilidades diferenciales de las actividades promovidas, cambiantes en el período. Las actividades agropecuarias en 1972/73 y en 1978/79, la industria de exportación entre 1975/77, las empresas públicas en el comienzo del período y las utilidades del sector financiero en todo el período.

El proceso se apoyó en las condiciones institucionales vigentes en el período. Las limitaciones a la actividad sindical no posibilitaron la existencia de negociaciones salariales

ni el tradicional aumento del salario real en los períodos pre-electorales.

ii. La política de precios. La progresiva reducción de los controles de precios y mercados, en un contexto de mercados oligopólicos, permitió incrementos de precios por encima de los de los costos,^{1/} mejorando la rentabilidad. El desfasaje entre la liberalización y la apertura, al mismo tiempo que dificulta el logro de la estabilización de precios como lo han señalado los formuladores de la política, tuvo también un significativo efecto en la concentración del ingreso.

iii. La política fiscal. El gasto público, como se ha visto, no ha sido utilizado como instrumento redistributivo. Las reformas tributarias, en cambio, han estimulado el proceso de concentración, al acentuarse la tributación sobre el consumo y paralelamente reducir los gravámenes sobre el capital o los ingresos altos.^{2/}

Cabría finalmente establecer alguna relativización. El proceso analizado ha significado sin duda un deterioro de las condiciones de vida de la mayor parte de la población. Sin embargo, se ha señalado la existencia de sectores beneficiados por el modelo, aún dentro de los asalariados, como resultado principalmente de la movilidad social y ocupacional, la revaluación de la edu-

^{1/} Bensión, A. y Caumont, J. op. cit. p. 197

^{2/} F. Coppola, L. Progresiva concentración de la riqueza. En El Día 1. VI/80.

cación y el incremento de la diferenciación salarial por ramas de actividad y categorías ocupacionales.^{1/} Valga como ejemplo los salarios de la industria de la construcción significativamente mayores a los mínimos legales, las remuneraciones de los cargos superiores de la actividad privada y la administración pública. Las excepciones sin embargo, parecen ratificar la validez de las conclusiones generales.

e) Conclusiones Finales. Éxitos, fracasos y perspectivas

i. Un balance resumido de los resultados del período analizado, destaca el crecimiento de la economía en todo el sexenio, con una aceleración de la tasa en el último año, la mejora del nivel del empleo, acompañados de un descenso acentuado en el salario real y una mayor concentración del ingreso.

La estabilización de precios ha sido esquivada. Las tasas de inflación siguen siendo altas y fluctuantes; ubican al país en el grupo de los de mayor inflación en América Latina.

El Estado ha conservado un papel importante en el proceso. La política de liberalización de los mercados ha sido impulsada y los precios administrados, si se excluyen el tipo de cambio y los salarios, han perdido significación. El sector público no ha reducido su participación en la demanda global. No se han producido privatizaciones significativas de empresas estatales, aún cuando su participación en el PBI ha tenido un crecimiento relativo menor que el sector privado.

^{1/} Aguiar, C. Sobretrabajo, Emigración y Movilidad Social. CIEDUR, 1980, p.25

Las Finanzas Públicas se orientan en forma coordinada con las metas globales del modelo. Un resultado altamente positivo es la obtención en los últimos dos años de superávit presupuestal y la mejora en la administración del sistema tributario. No obstante las declaraciones doctrinarias, es discutible la neutralidad de la política fiscal. Más bien podría afirmarse que constituye un instrumento eficiente en la implementación del modelo elegido.

La neutralidad de la política económica y el papel predominante del mercado no parecen, durante el período estudiado, ser los rasgos salientes del proceso aún cuando continúan siendo las metas declaradas para el futuro.

La protección del Estado para determinados sectores productivos, estuvo siempre presente, en mayor o menor grado, durante todo el período. Cambió de modalidad trasladándose de la sustitución de importaciones a la promoción de exportaciones.

La rentabilidad de los sectores promovidos se mejoró mediante el uso de una amplia gama de instrumentos.

La inflación correctiva o aceptada contribuyó a los cambios en la estructura de precios relativos y conjuntamente con la concentración del ingreso y el descenso en los salarios reales, coadyuvaron a las mejoras en la rentabilidad empresarial y facilitaron el proceso de acumulación.

La tasa de inversión ha crecido en el período en el sector público y en el privado, alcanzando porcentajes del PBI muy superiores a las del período inmediato anterior.

Los principales indicadores de los 10 meses del año 1980 son en conjunto favorables. Sin embargo, el ritmo del crecimiento enlentecido a partir del segundo trimestre, el incremento en el déficit de la Balanza Comercial, el estancamiento en volumen de las exportaciones no tradicionales, y las dificultades en el sector agropecuario, plantean interrogantes acerca de la evolución futura de la economía del Uruguay. Los puntos más relevantes se refieren a si el crecimiento será autosostenido, si se transformará en un proceso de desarrollo revertiendo las tendencias a la concentración del ingreso y permeando los sectores de la población. Más allá del mero enfoque económico que ha dominado las orientaciones del modelo, lo que preocupa hondamente a quienes consideran que el hombre es el centro de la problemática social, son los problemas que hacen a lo que se ha denominado la "calidad de la vida" que tradicionalmente estuvieron presentes en las concepciones sobre el desarrollo nacional en el Uruguay.

En los párrafos que siguen, se trata de sintetizar algunos de los rasgos más salientes del proceso, analizado en capítulos anteriores y reflexionar sobre los interrogantes planteados.

- ii. La aceleración del ritmo de crecimiento tiene su principal motor en la industria manufacturera para exportación, la que a su vez dinamiza la inversión privada. El crecimiento de la inversión pública para obras de energía y de infraestructura, conjuntamente con el auge de la construcción de viviendas y el incremento en el sector comercio y en el financiero contribuyen en forma substancial al proceso.

La reasignación de recursos fue orientada por el Estado a través de la promoción de la inversión industrial y de las exportaciones no tradicionales, con instrumentos cambiarios, comerciales, crediticios y fiscales y la reducción del costo de la mano de obra. El Estado tuvo también un importante papel en el auge de la Construcción, como financiador de viviendas y como demandante de obras de inversión pública. En la exportación de manufacturas, la progresiva reducción de los estímulos en los últimos años enlentece el ritmo de crecimiento de las mismas.

- iii. Los esfuerzos por estabilizar los precios no han logrado alcanzar las metas perseguidas y como consecuencia, la estructura de precios relativos ha sido cambiante.

La transmisión de los precios externos a los internos, tanto en los administrados como en los de mercado, derivó en que las fluctuaciones de los precios de los bienes que importa y que exporta el país provocaran frecuentes cambios en los precios relativos. De esta forma se dificulta el proceso de reasignación de recursos.

Para la industria manufacturera la ya señalada intervención del Estado compensó en parte estas fluctuaciones. La liberalización de precios en mercados oligopólicos y monopolísticos permitió el mantenimiento de niveles altos de rentabilidad en el mercado interno. El único precio que no fluctuó fue el de la mano de obra, que tendió siempre a la baja.

iv. La distribución equitativa de los frutos del crecimiento se consideró viable solo a mediano plazo, una vez consolidado el proceso de crecimiento. Sin embargo, a pesar de seis años de crecimiento continuado (30% en el período) se produjo una significativa concentración en el 20% de las familias de mayores ingresos del Departamento de Montevideo, una persistente caída del salario real atenuada por un mejor nivel de empleo y un aumento en la tasa interna de retorno media del sector privado. La rentabilidad de la actividad agropecuaria ha sido fluctuante. Los principales aumentos corresponden a la industria manufacturera de exportación, la intermediación financiera y presumiblemente, a algunas actividades industriales de consumo interno y al sector comercio.

La política económica contribuyó a este proceso principalmente mediante la contención salarial, la liberalización de precios en mercados monopólicos y oligopólicos y la reforma del sistema tributario.

Algunas familias o grupos de asalariados mejoraron su situación relativa a pesar del deterioro general, por la movilidad ocupacional, la revaluación de la educación y la mayor diferenciación salarial entre ramas y categorías.

La caída del ingreso de los trabajadores, calculado como el producto del salario, el número de empleados y el número de horas trabajadas, es menor que la del salario real, lo que indica un menor grado de reducción de ingresos. Sin embargo, indica también un mayor deterioro en las condiciones laborales a efectos de atenuar la caída del ingreso.

Las jornadas mayores de 8 horas están alejadas de la utilización óptima de los recursos y tendrán un costo en términos de salud, accidentes de trabajo y duración de la vida útil del trabajador. La incorporación al mercado de trabajo en edad temprana tiene una significativa repercusión a mediano plazo en el nivel de calificación media de la población activa. El reingreso o mantenimiento de la actividad más allá de los límites de la edad activa, implica sacrificios y la postergación del acceso a un derecho ganado por los aportes realizados a la seguridad social.

Los argumentos que ponen el énfasis en que el ingreso de los trabajadores no cayó globalmente tanto como indica el índice de salario real, no toman en consideración el deterioro de la calidad de la vida de esas mismas familias, así como un alejamiento de la utilización óptima de los recursos humanos que se percibirá en el mediano y largo plazo.

- v. El modelo implementado es coherente en el plano macroeconómico más general. La rentabilidad y la concentración del ingreso son puntos de apoyo del crecimiento del producto; posibilitan el aumentar del ahorro, estimulan su inversión, hacen más competitivas las exportaciones.

Sin embargo, parte de la concentración del ingreso genera un incremento del consumo suntuario, lo que pondría de manifiesto que va más allá de lo que requiere el proceso productivo. Un indicador del aumento de este tipo de consumos es el crecimiento de las importaciones^{1/} de alimentos, bebidas y ci-

^{1/} El rubro incluye suntuarios y otros bienes tradicionalmente importados por el país.

garrillos, a pesar de los aranceles del 110% en 1979 y 103% en 1980, sobre la componente suntuaria del rubro.

Estas importaciones ascendían a 12 millones de dólares en 1977, y alcanzan los 30 millones en 1979; el primer semestre de 1980 duplica el nivel de igual período del año anterior. La duplicación de las ventas de la industria automotriz en 1979, su crecimiento en el año 1980^{1/7} denuncias de importación de más de 7000 unidades armadas, y la expansión de la construcción de viviendas suntuarias, son indicadores convergentes.

La liberación de precios no fue acompañada por la apertura comercial. Los altos aranceles predominantes en el período, permiten considerar que algunas de las hipótesis del modelo no tuvieron vigencia. La formación de precios, niveles de rentabilidad y asignación de recursos se realizaron predominantemente en mercados oligopólicos y monopolísticos, que de acuerdo al modelo, no aseguran su optimización.

Se constata aquí una importante incoherencia en el plano teórico que, sin embargo, fue positiva en los resultados prácticos, ya que permitió reajustes de precios internos, mayores niveles de actividad y de empleo, que con la reducción proyectada de los aranceles de importaciones no se hubieran logrado en el período.

vi. Las perspectivas de mediano plazo en materia de crecimiento autosostenido, distribución equitativa de sus resultados y el papel de la política económica, abren un conjunto de interrogantes, que tienen como punto de partida el funcionamiento del

En los nueve primeros meses del 80 crece un 21% sobre igual período del año anterior. Declaraciones del Ministro de Industria y Energía, 11/XI/80, Diario El País.

mercado cambiario, el nivel y forma de fijación del tipo de cambio. Estos aspectos son considerados en el capítulo que trata la apertura financiera. Pero, además de esa problemática existen otros aspectos que se consideran a continuación.

Si bien, como se indicó precedentemente, los indicadores para 1980 son favorables, aún cuando en descenso con relación al año anterior, a mediano plazo la situación parece más difícil.

Las incertidumbres surgen por el enlentecimiento de los principales motores del período, al mismo tiempo que no se vislumbran otros sustitutivos. Las exportaciones no tradicionales se enlentecen por la reducción de los estímulos y las dificultades de acceso al mercado externo, aunque es probable que el acuerdo comercial proyectado con la Argentina permita una cierta expansión, si no se producen cambios en la política económica de este país.

La inversión privada no continuará su expansión si no se soluciona el acceso al mercado externo dadas las limitaciones del consumo interno derivadas de la dimensión del país y la de compresión de la demanda.

La inversión pública podrá actuar como factor impulsor en la medida en que se mantenga el equilibrio presupuestal, el del sector externo y los créditos de las Agencias.

La construcción de viviendas para sectores de ingresos medios y altos parece haber alcanzado la saturación del mercado que se manifiesta en un enlentecimiento de las ventas que desestimularía el crecimiento de la actividad en los próximos años. Los planes de vivienda para sectores de bajos ingresos, con finan-

ciación a plazos más largos, podría compensar en parte esa baja del ritmo de la construcción.

En las actividades agropecuarias el auge de principios de 1979 generó una onda especulativa que derivó -al no efectivizarse las expectativas alcistas- a mediados de 1980 en una difícil situación financiera. Las inversiones en el año en curso se han detenido y es muy difícil hacer provisiones que dependen del mercado internacional recesivo y distorsionado, en el caso de la carne, por la CEE.

En los próximos años el avance programado de la reducción de aranceles acentuará la competencia de las importaciones en el mercado interno, y planteará todos los problemas de la reconversión industrial para adaptarse a la apertura real.

El clima de incertidumbre se percibe en las declaraciones de las gremiales empresariales, que traslucen profundas inquietudes.

En abril de 1980 la Cámara de Industrias remitió un documento a la Secretaría de Planeamiento señalando su preocupación por el giro de la política y en particular la reducción de los reintegros, la eliminación de los pre-anticipos de exportación, el cronograma de reducción de aranceles y la fijación de la tasa cambiaria que no acompaña el ritmo de los costos internos.

En octubre de 1980, una asamblea de la Federación Rural consideró insuficientes las medidas proyectadas por el gobierno para solucionar la situación crítica del sector y presentó una propuesta alternativa que pone el énfasis en la refinanciación

de las deudas y en el uso de instrumentos fiscales para compensar los efectos de la política cambiaria.

vii. Caben dudas también sobre la posible acción de los mecanismos automáticos de redistribución del ingreso en el mediano plazo, teniendo en cuenta que en los últimos tres años los aumentos del ingreso nacional y del empleo no modificaron la tendencia descendente del salario real.

Las políticas de precios, de salarios y fiscal, en un contexto en el que está ausente el funcionamiento de organismos sindicales parecerían impedir el proceso espontáneo hacia la redistribución.

Las hipótesis sobre las que se apoya el presumible funcionamiento de dicho mecanismo también son cuestionables. El crecimiento se apoyó en la concentración del ingreso en la etapa estudiada, lo que permitió aumentar la inversión y el consumo de algunos sectores. La reversión del proceso podría deteriorar ambas variables y no sólo el consumo suntuario.

El incremento del empleo como factor de alza de salarios podría ser contrarrestado por la utilización de tecnologías más intensivas en capital. Los aumentos de salarios están limitados también por las exigencias de la competencia externa así como por los objetivos estabilizadores de precios internos y de tipo de cambio.

viii Finalmente, tampoco es clara la orientación futura de las acciones del Estado. Con relación a la transferencia de las empresas estatales al sector privado, se ha hecho pública la di-

ferencia de opiniones en el Gobierno a través de recientes declaraciones a la prensa. El anuncio del Ministerio de Economía y Finanzas sobre la necesidad de procesar dicha transferencia fue respondido por los Directores de algunas de las principales empresas del Estado (ANCAP, ANTEL) señalando que esas actividades no podían ser transferidas por ser estratégicas para el país.

Más compleja es la perspectiva de la política económica. El cambio de Gobierno en Argentina, si produce ajustes en la política de ese país, obligaría a reconsiderar la del Uruguay, ya que el proceso de integración comercial tiene implícito cierto grado de coordinación de las políticas cambiarias y junto con ellas, de las acciones en torno a los movimientos de capital con el exterior.

En una economía pequeña y abierta como lo es actualmente la uruguaya, la liberalización de los precios y su convergencia con los externos encuentra rápidamente dos tipos de límites: las fluctuaciones de los mercados internacionales y la protección.

El primero impide, como se ha visto, la consolidación de una estructura de precios relativos que oriente la asignación de recursos en el mediano plazo.

La protección se percibe en las dificultades para acceder al mercado externo, enfrentando restricciones a las exportaciones o la competencia de las promovidas por diversos países. Este último tipo de protección resintió la venta de lácteos al Bra-

sil, desplazados por exportaciones subsidiadas; las ventas de carne vacuna, por la política de la CEE y la recesión de los países de OCDE. En este momento se plantea la misma situación para la pesca. Por último, por una reciente decisión se otorgaron reintegros del 11% al arroz, que encontraba imposibilidad de colocación por el alza de sus costos internos derivados de los precios petroleros.

Las dificultades del sector externo sumadas a los problemas ya enunciados llevan a pensar que será difícil mantener, en el mediano plazo, la ortodoxia del modelo a que se aspira.

