

INT-1485

Distr.
INTERNA

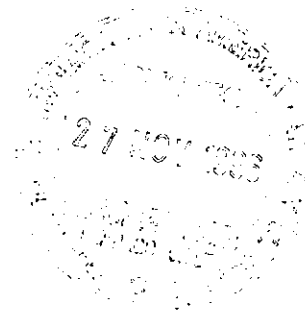
E/CEPAL/INT.17

17 de noviembre de 1981

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

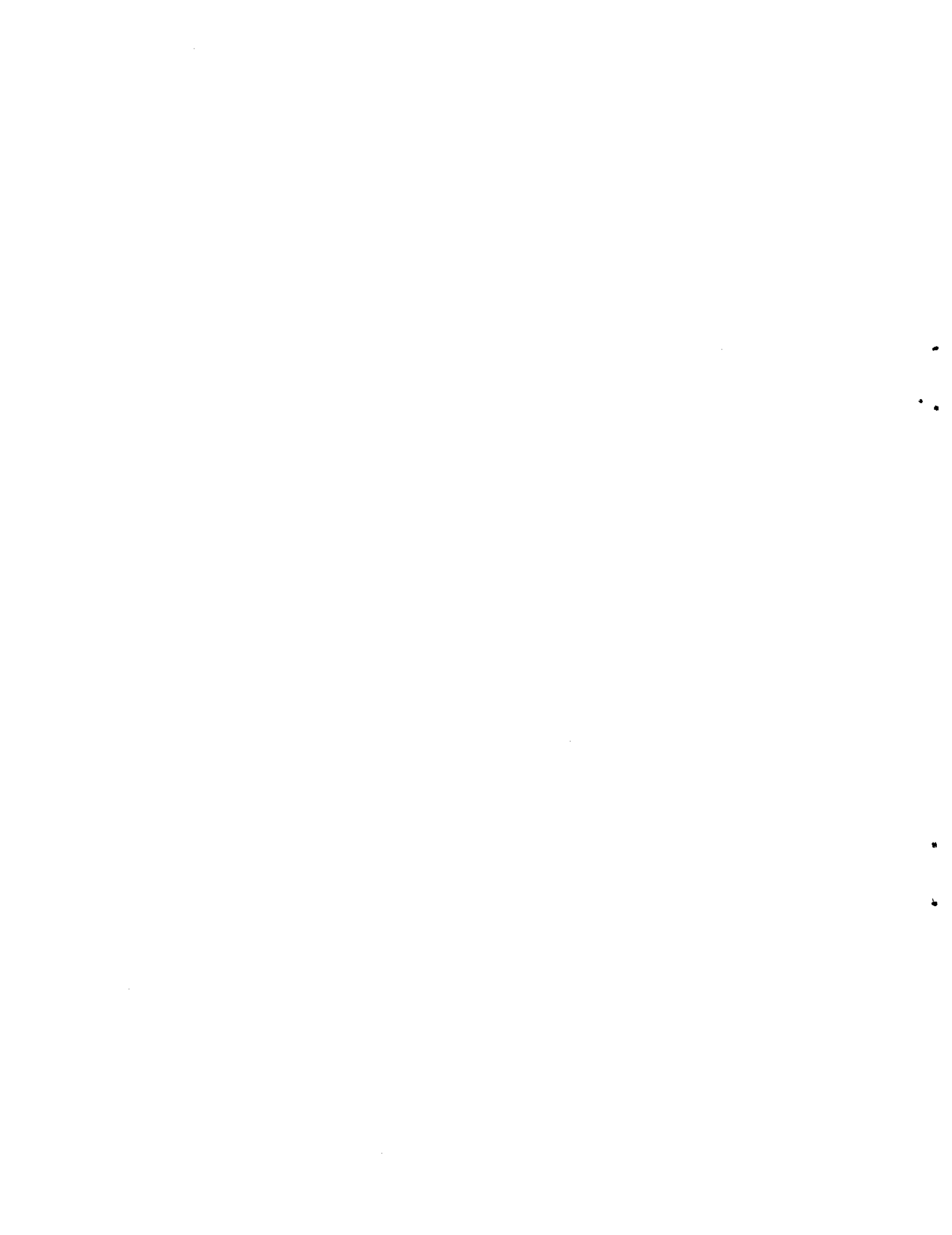
Comisión Económica para América Latina



EL PROCESO DE APERTURA URUGUAYO EN
LA ESFERA REAL */

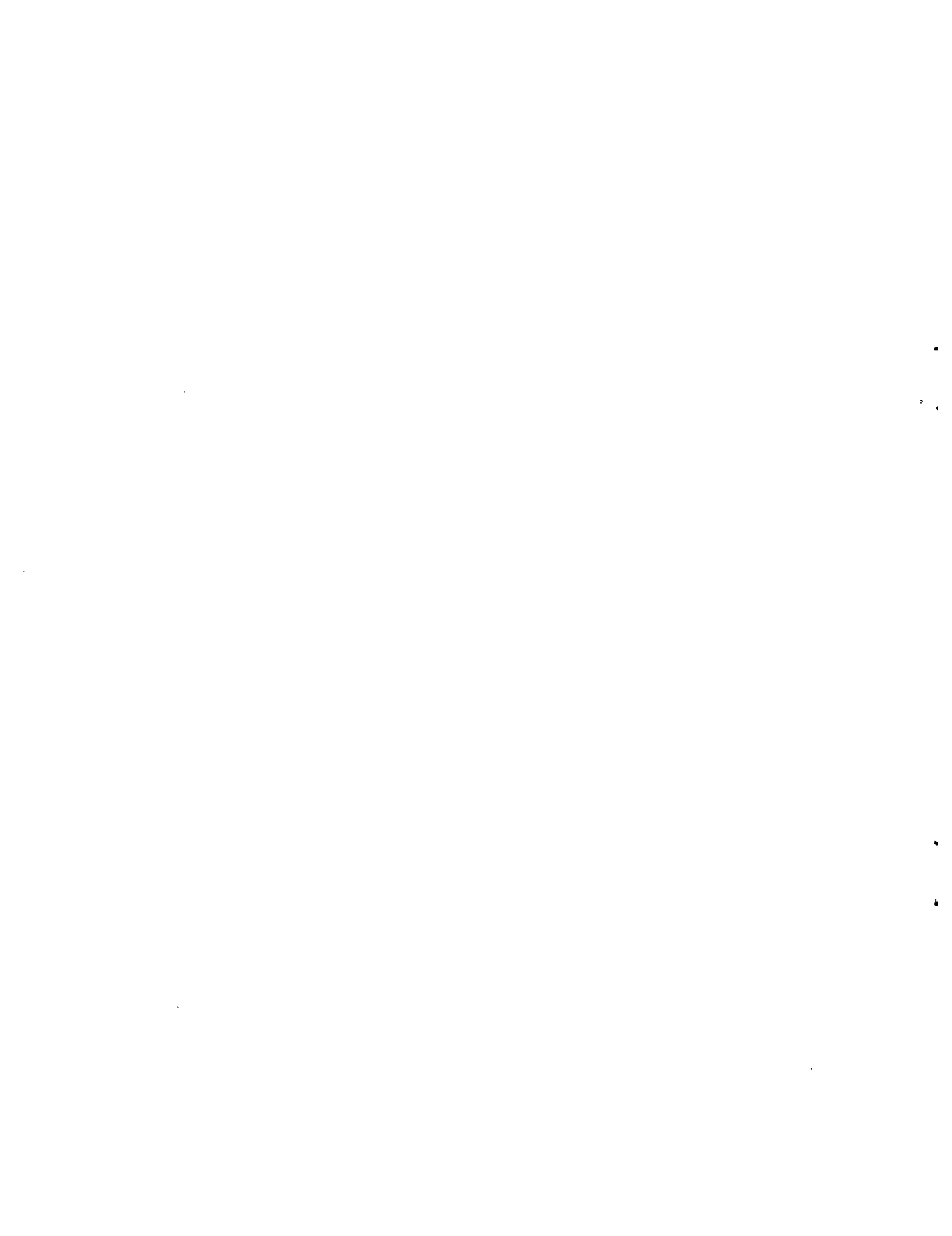
*/ Este documento fue preparado por el señor Jaime Mezzer a solicitud de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL. Las opiniones aquí expresadas son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

81-11-2516



INDICE

A. Introducción	1
B. Qué hubo antes de la apertura: cien años de economía intervenida.	2
C. De 1974 en adelante: características generales	7
1. La filosofía de la apertura	7
2. Dos tendencias	8
D. La protección arancelaria y para-arancelaria: nivel y dispersión.	15
1. Introducción	15
2. La protección nominal al principio del período	21
3. El período de transición	21
4. Instrumentos de la apertura real	22
aa. Introducción	22
b. Instrumentos de la política comercial	25
i. Instrumentos cambiarios	25
ii. Instrumentos de protección "hacia adentro"	28
iii. La protección "hacia afuera"	32
c. La liberalización de los precios internos	36
E. Perspectivas de la apertura comercial	38
1. El caso simple donde todos los bienes son transables	38
2. Aranceles, precios de factores y distribución del ingreso	40
3. Bienes no transables	42
4. El traslado de la protección y la política exterior planeada	44
5. Las dudas sobre las características futuras del proceso de desgravación	48
6. La protección efectiva	51
7. La evolución esperada de la protección efectiva y sus efectos previsibles	53
a. Evolución y efectos generales	53
b. Algunas observaciones desagregadas	55
c. Conclusiones	56
F. Resultados y perspectivas	58
1. La evolución económica reciente del Uruguay	58
2. Algunos problemas	67
a. Concentración del ingreso	67
b. La evolución del sector agropecuario	70
c. El esfuerzo estabilizador	73
i. el fenómeno de la privatización del arancel	74
ii. las explicaciones oficiales de por qué no disminuye la inflación	78
d. Inversiones productivas y claridad de las reglas del juego	79
3. La evolución del empleo y los salarios	82
a. Empleo	82
b. Salarios	86
4. La evolución de la distribución del ingreso	90



EL PROCESO DE APERTURA URUGUAYO EN LA ESFERA REAL

A. Introducción

A decir verdad, mirado desde una perspectiva chilena, el proceso de apertura del Uruguay es bien incipiente si por apertura se entiende únicamente la rebaja arancelaria: de hecho, a mediados de 1980, la mayor parte de los bienes importables soportan aun una protección superior al 50 por ciento y se llega con frecuencia a aranceles de 103 por ciento.^{1/} Aún más, siempre desde una perspectiva chilena, el proceso de desgravación será lento -el calendario previsto tiene una duración de cinco años- y el arancel residual, de 35%, es bastante alto.^{2/}

Sin embargo, en el Uruguay tanto los líderes gubernamentales como los observadores externos, los productores y los consumidores miran el proceso como uno bastante violento que constituye una ruptura radical con el antiguo conjunto de reglas del juego dentro de las cuales evolucionó la economía uruguaya durante el último siglo.

Esa contradicción aparente se explica por dos razones básicas. La primera es que aun un proceso de desgravación comparativamente incipiente, lento y poco profundo constituye una verdadera revolución en las reglas del juego de la protección en el Uruguay; en la próxima sección presentaré algunos ejemplos típicos de lo que era esa protección para facilitar el entendimiento de por qué un arancel de 35 por ciento en 1985 parece -y quizás es- una tal amenaza a la industria uruguaya. En segundo lugar, ocurre que estoy usando el término apertura en un sentido amplio para incluir en ella también la liberalización de los mercados internos que estaban intensamente intervenidos y que actualmente van entrando en un sistema más cercano al de libre empresa.

Por tanto, se requiere hacer algo de historia y a ello se dedican las siguientes páginas.

^{1/}El arancel vigente durante 1980 y la nomenclatura arancelaria de importación (NADI) están contenidos en el Decreto 787/979 de 31 de diciembre de 1979.

^{2/}El proceso de desgravación está contenido en el Decreto 736/978 de 26 de diciembre de 1978.

B. Que hubo antes de la apertura: cien años de economía intervenida ^{1/}

La intervención estatal en la dirección del desarrollo económico uruguayo empieza a tomar forma ya en 1875, cuando se fijan aranceles de importación oscilantes entre 10 y 90 por ciento para una serie de productos cuya producción local quería estimularse, a la vez que se exige taxativamente de recargos de importación a aquellos bienes -como alambre para cercas, arados y equipos similares- que eran insumos principales del proceso productivo agropecuario. Con ello se buscaba, de una parte, fomentar la creación de una industria nacional y, de otra, consolidar la modernización de la producción rural con vistas al aprovechamiento de las ventajas del comercio exterior que comenzaban a perfilarse.

Posiblemente fueron esas las primeras expresiones legales de los conflictos económicos que aún hoy día dominan la discusión económica uruguaya. Por un lado, el conflicto distributivo entre los factores que se ocupan en la actividad agropecuaria y aquellos que trabajan en el proceso industrial. Por otro, el conflicto entre la voluntad de crear una estructura industrial y los costos que ellos impone sobre el sector primario y los consumidores. Por último, el conflicto ente la necesidad de modernizar el campo, reduciendo el uso de trabajo por unidad de tierra y la urgencia de reasentar productivamente a los así desplazados, mediante la creación de plazas laborales no agrícolas. Como M. Jourdan, probablemente los redactores de la ley proteccionista de 1875 hacían desarrollo equilibrado sin saberlo.

Hacia 1888 el propósito proteccionista se expandía en términos de la cobertura alcanzada, se profundizaba en muchos casos por el alza de varios aranceles y se sofisticaba al distinguir los bienes terminados -que se gravaban fuertemente- de sus materias primas e insumos, que quedaban exentos de tarifas.

Hacia 1912, queda menos visible el conflicto campo-ciudad y las leyes proteccionistas se vuelcan más claramente a sostener un alto nivel de protección

^{1/}En buena medida, esta breve revisión de los procesos intervencionistas se basa en tres documentos: J.J. Anichini, J. Caumont y L. Sjaastad, La política comercial y la protección en el Uruguay, Montevideo, BCU, 1978; Instituto de Economía de la Universidad de la República, El proceso económico del Uruguay, Montevideo, 1969 y L.A. Faroppa, El desarrollo económico del Uruguay, Montevideo, 1965.

efectiva -faltaban todavía muchos años para que los economistas inventaran la expresión, pero en los hechos ya la usaban intensamente los "hombres prácticos" del Cono Sur- eximiendo también de derechos de importación a los bienes de capital y estableciendo mecanismos de drawback y de admisión temporaria.

A esa altura comienza la serie de los grandes shocks externos del Siglo XX: la primera Guerra Mundial, la Gran Crisis de 1929, la segunda Guerra Mundial y la de Corea; desde 1915 hasta 1955, la economía uruguaya, como todas las demás que son pequeñas y abiertas, se enfrentó a sucesivas ondas favorables y desfavorables que incidían con mayor o menor impacto sobre la economía local.

El Censo de Industrias de Montevideo de 1923 estimó que en todo el país trabajaban en establecimientos industriales -definidos, es cierto, en forma laxa- alrededor de 150 mil personas, de una fuerza laboral total cercana a las 500 mil. ^{1/} No sólo es alta dicha tasa de ocupación industrial; también es sorprendente que se haya detectado una enorme diversificación en la industria: el Censo localizó más de 3.700 establecimientos agrupables en casi 100 ramas de las que hoy llamaríamos de "cuatro dígitos de la CIIU".

Es posible que, ya en esa época, la fuerte diversificación esbozada en los datos comentados hubiera sido reconocida como excesiva en el sentido de ser incompatible con el aprovechamiento de las ventajas comparativas, aún enfocadas en su acepción dinámica. Sin embargo, la crisis de 1929 tuvo una influencia preponderante y duradera sobre el viejo conflicto entre la apertura y la sustitución de importaciones. Como consecuencia de la Gran Crisis, caen vi lentamente los precios de las exportaciones primarias uruguayas, al tiempo que caen también, ante la recesión en los países centrales, los precios de los bienes finales competitivos con los de la industria nacional. A pesar de la radical devaluación del peso uruguayo respecto del dolar -aquél cayó a menos de un

^{1/} El Censo detectó casi 50 mil trabajadores en empresas fabriles (5 y más) ubicadas en Montevideo; y calculó que unos 20 mil trabajaban en pequeñas industrias urbanas (lo que hoy llamaríamos sector informal) y otros 80 mil en industrias localizadas fuera de Montevideo -principalmente mataderos, curtiembres y otras industrias de base pecuaria.

tercio de su

valor entre enero de 1930 y octubre del año siguiente- las barreras arancelarias existentes no alcanzaron a ser efectivas ante el afán exportador de los países industriales en crisis. Como consecuencia del déficit externo, en 1931 por primera vez se usan las prohibiciones explícitas a la importación y se aplica una sobretasa de 55% a todos los artículos importables competitivos con los de la industria nacional. La ley correspondiente pasó los trámites legislativos a pesar de la oposición tenaz de los productores agropecuarios, los comerciantes de importación y grupos de consumidores. Al mismo tiempo, hacia 1933 se comienzan a usar los tipos de cambio múltiples como forma de "afinar" el control sobre las áreas protegidas. Cerrándose al exterior, el Uruguay logró sobrellevar los "años duros" de la década del '30 sin sufrir caídas significativas del ritmo de crecimiento económico.

Naturalmente, la Segunda Guerra Mundial impuso a nuestros países un "crecimiento hacia adentro" aún si fue indeseado: los países centrales no estaban en condiciones de exportar bienes finales, por lo cual la mantención de los niveles de consumo requirió que ellos se produjeran localmente.

Los años de postguerra vieron, por el contrario, el renacimiento de las viejas polémicas entre librecambistas y proteccionistas. De nuevo, éstos últimos impusieron sus puntos de vista, fundamentándose mayormente en la inadecuación tecnológica de la industria local (impedida de renovar instalaciones durante muchos años) y en el alza de los costos de producción implícita en el crecimiento de los salarios y contribuciones sociales. Básicamente, lo que esto significaba era que las correcciones de largo plazo en la estructura económica nacional no se utilizaron para no incurrir en serios costos de corto plazo en términos de cierres de industrias y desocupación. En consecuencia, entre 1941 y 1959 se mantuvo al Contralor de Importaciones y Exportaciones como organismo responsable de las decisiones específicas de importación, por la vía del permiso previo para importar; junto con ello, se utilizaron tipos de cambio múltiples. En otras palabras, los aranceles perdieron importancia: para otorgar alta protección efectiva se operaba con moneda nacional fuertemente sobrevaluada (con lo cual se abarataban las importaciones de, por ejemplo, materias primas) mientras el consecuente desbalance externo se manejaba, principalmente, con el uso de cuotas de importación. Como es natural, las exportaciones tradicionales hicieron ingentes transferencias de

recursos por esta vía cambiaría y las exportaciones no tradicionales se mantuvieron a niveles sumamente bajos.

Una vez terminada la Guerra de Corea, sin embargo, la presión externa se hizo inmanejable y en 1959 el sistema cambió radicalmente: el tipo de cambio básico se devaluó violentamente, se eliminó el Contralor y las cuotas de importación y se restableció el rol de las tarifas como reguladores del nivel y estructura de las importaciones. Dado que el arancel era fuertemente diferencial y que simultáneamente se aplicaron impuestos de exportación (las "detracciones") que también eran diferenciales por productos, el sistema de cambios múltiples siguió, en la práctica, vigente.^{1/}

Estando toda la tierra en explotación y en ausencia de mejoras tecnológicas significativas en la producción exportable, el volumen de las ventas al exterior se mantuvo prácticamente constante. En consecuencia, el crecimiento de la demanda nominal por importaciones requirió devaluaciones significativas. Ellas se produjeron en 1959, 1963, 1965-dos veces-, 1967, 1968 y 1972. A partir de esa época se adoptó el "crawling peg". Como consecuencia, entre enero de 1961 y diciembre de 1976 el valor del tipo de cambio básico pasó de 11 a 3 980 pesos por dólar. Naturalmente, ello no hizo sino acompañar -con alzas y bajas coyunturales- la evolución del alza de los precios internos.

Cada vez más desde principios de los años sesenta, los dilemas de la política externa, el estancamiento de las exportaciones y los déficit en el balance de pagos se vieron desplazados por la inflación y el estancamiento económico como temas de interés primordial de las polémicas y de las políticas económicas. En su mayor medida, la inflación uruguaya es una expresión de la lucha entre distintos grupos sociales por la apropiación del producto^{2/}, y en ese contexto se han visto siempre, por ejemplo, las devaluaciones. Esta estrecha vinculación entre los dos problemas dominantes -el desbalance externo y la inflación interna- se oscureció en buena medida durante el período 1968-1972.

^{1/} Dados niveles tarifarios rígidos y tipo de cambio administra , los impuestos a la exportación buscaban un equilibrio entre sustraer el excedente de los productores y equilibrar el balance comercial. Con cada devaluación, las detracciones subían; a medida que el diferencial entre inflación interna y externa erosionaba los efectos de la devaluación anterior, las detracciones bajaban en forma compensatoria.

^{2/} Sobre la inflación como resultado de la lucha social, véase Instituto de Economía op.cit. y J. Notaro, "Estado y economía en el Uruguay: hipótesis sobre sus relaciones actuales" Montevideo, CIEDUR, 1980.

Ello se debió, ^{por una} parte, a limitantes políticas que de hecho condujeron a la congelación del tipo de cambio durante los años 1968/71.^{1/}

De otra parte, el Gobierno decretó, a mediados de 1968, la congelación de todos los precios y los salarios como su herramienta anti-inflacionaria. Como consecuencia, el nivel general de precios aumentó en apenas 1% durante el segundo semestre de ese año, después de haberlo hecho en 65% - un ritmo acumulativo anual superior a 170% - durante los seis meses anteriores.

Ante el gradual renacimiento de la inflación a partir de 1969, y en ausencia práctica de la posibilidad de devaluar, el Gobierno recurrió a los controles cuantitativos de las transacciones en moneda extranjera, a las alzas de aranceles (con una gran variedad de nombres) y al uso de prohibiciones de importar (por ejemplo, bienes de capital). Al mismo tiempo se comenzó a fomentar la exportación de productos no tradicionales por la vía de distintas formas de subsidios más o menos encubiertos por una pintoresca profusión de nombres. Entre los incentivos de corte crediticio destacan la financiación de la pre-exportación y la prefinanciación de las exportaciones junto al preantipico de divisas.^{2/} El instrumento fiscal dominante fue el de los reintegros, lo que significaba reembolsar al exportador no tradicional por los mayores costos de producción involucrados en las distorsiones - impositivas y otras - del sistema económico nacional. Consecuentemente con el espíritu intervencionista, los reintegros eran analizados casuísticamente por el Laboratorio de Análisis Tecnológico del Uruguay (LATU), un equipo de ingenieros cuyos cálculos de costos y rentabilidad permitían calcular niveles de subsidio diferenciados a nivel de cada producto.

^{1/} El tipo de cambio permaneció congelado desde abril de 1968 hasta diciembre de 1971; la inflación interna en esos casi cuatro años fue de 25%. Datos de Anichini, et.al., op.cit. y Notaro, op.cit.

^{2/} Vale la ^{pena la}anécdota de que en ese mismo período, para no alzar las remuneraciones de los empleados fiscales (lo cual habría violado la congelación de precios y salarios) se les extendió un préstamo no reembolsable".

Hacia 1972 se comienzan a simplificar algunas de las complejidades mayores: por ejemplo, el Gobierno devalúa en 100%, a escasas semanas de tomar el poder y reduce tanto los obstáculos a la importación como los incentivos a exportar. Con todo, quedan en su sitio buena parte de los instrumentos ultra-intervencionistas, particularmente el Consejo de Precios e Ingresos (COPRIN) que debía autorizar toda alza desde el precio de los caramelos hasta las retribuciones salariales.^{1/} En el mismo período se aprueban dos leyes - la de Promoción Industrial y la de Inversiones Extranjeras - que intentan mejorar la rentabilidad social de la industria y atraer capitales externos, si bien mantienen la estricta fijación administrativa de los incentivos previstos.

C. De 1974 en adelante: características generales^{2/}

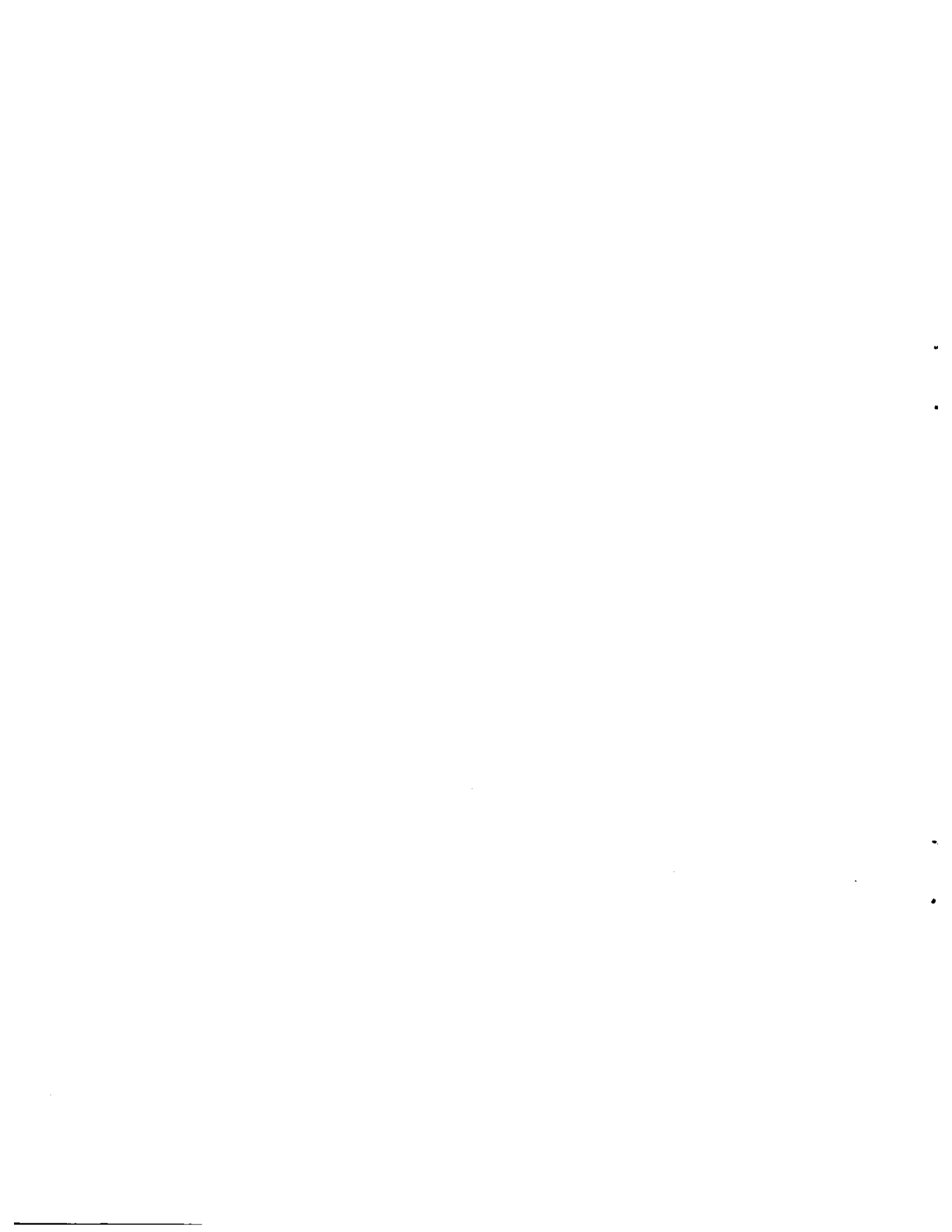
1. La filosofía de la apertura

Los cambios económicos son significativos y, a no dudarlo, impresionan a los uruguayos como un vuelco completo. Parecen, en cambio, menos dramáticos cuando se los mira en el marco de la experiencia chilena, donde el quiebre de la política económica es mucho más marcado y fácil de identificar.

Básicamente la nueva estrategia uruguaya apunta a reemplazar la tutela estatal por la acción, bastante poco restringida, de los precios de mercado. Como un instrumento inseparable de esa privatización, la

^{1/} Según Notaro, "a mediados de 1974 el 94% de (los productos que componen) la canasta del índice de costo de vida tenían todavía precios fijados administrativamente".

^{2/} Por cierto, el Uruguay cambió en 1973 principalmente en el plano político. Sin embargo, el marco de este documento son las medidas económicas.



economía debe abrirse a la competencia externa de modo que los recursos se asignen de acuerdo con los principios de la ventaja comparativa.

En forma más o menos explícita, tales objetivos de largo plazo pasan a través de una serie de hechos intermedios, entre los que resaltan los siguientes:

- a) El aumento de la capacidad de acumulación de la economía y su transferencia, en el largo plazo, al sector privado. A su vez, ello requiere aumentar la rentabilidad de las empresas privadas (por el lado de la oferta, para aumentar la proporción del ingreso que va a los grupos que más ahorran; por el de la demanda, para que existan inversiones atractivas hacia las cuales canalizar el ahorro incrementado); lo cual, a su vez, se traduce principalmente en una caída de los salarios reales.
- b) una acentuada disminución del rol protagónico del Estado en la dirección del proceso económico; ello involucra rebajar los gastos corrientes del Estado (se suprimen servicios y bajan los salarios reales del sector público) y conduce a una mayor inversión estatal en infraestructura, función que había ido cayendo en desuso por simple incapacidad financiera del Estado;

- c) Un cambio en la forma de financiamiento del sector público, pasando el énfasis desde los impuestos de intención redistributiva (como los de Herencias y a la Renta de las personas físicas, que se eliminaron) hacia aquellos que buscan minimizar las interferencias con las decisiones de los agentes privados, como el I.V.A.
- d) La progresiva eliminación de las distorsiones que inciden sobre los precios de los factores: así, la eliminación de los sindicatos y los salarios mínimos y la reducción de los aportes provisionales apuntan a rebajar algunas de las distorsiones entre el costo privado y social del trabajo ; otras distorsiones que tienden a aumentar la relación capital/trabajo a través de los precios de factores, como las exenciones impositivas a la inversión en bienes de capital, se mantienen en aras de promover la acumulación.
Quizás, de todos ellos, el más relevante en lo económico sea el progresivo retiro del Estado como ente rector de la evolución de la economía.

2. Dos tendencias

Al respecto, hay al menos dos tendencias dentro del elenco económico del Gobierno y, a riesgo de alguna sobresimplificación, esas dos tendencias pueden asociarse con el Banco Central (BCU) y el Ministerio de Economía, respectivamente.

La corriente BCU se encuentra mucho más cerca de la experiencia chilena de aplicación estricta de las recomendaciones de política económica basadas en los supuestos de la competencia perfecta. Esta corriente está, para fortuna del analista externo, establecida en varias publicaciones del Presidente del Banco Central. En su publicación central ^{1/} Gil Díaz afirma que la contrarrevolución monetarista, identificada con los trabajos de Milton Friedman, ha

1/ J.Gil Díaz, "Reforma Económica, Control Monetario y Período de Transición", en Búsqueda, Montevideo, Febrero de 1980.

triunfado en el campo académico. Posteriormente procede a adaptar el modelo friedmaniano, pensado para una economía "cerrada y grande", a las necesidades de una economía "abierta y pequeña"; ve como diferencia principal el hecho de que, en las primeras pero no en las segundas, la autoridad monetaria puede administrar la cantidad de dinero. Básicamente, lo que arguye es que hay interrelación entre el campo cambiario y el monetario: si se administra la cantidad de dinero, el tipo de cambio queda determinado endógenamente por la acción de los agentes económicos privados; si, al contrario, se administra el tipo de cambio, los agentes económicos son quienes determinan la cantidad de dinero. Esta interacción determina ajustes, más o menos lentos, que involucran los flujos de comercio internacional, los flujos de capital, la masa monetaria y los dos precios claves: la tasa de interés y el tipo de cambio. "Es claro que en un sistema de cambio fijo, se determina la paridad cambiaria y el resto de las variables deben ajustarse a ella. Mientras tanto, en un sistema de tipo de cambio flotante, la paridad cambiaria es un resultado de la política monetaria y fiscal. La organización del mercado cambiario según el tipo de cambio fijo pone la política monetaria y fiscal al servicio del equilibrio del balance de pagos. Ello supone límites muy precisos a la política económica. La elección de la flotación de los tipos de cambio implica que políticamente "se prefieren" las políticas monetarias y fiscales independientes. Esta preferencia tiene que ver con la elección consciente de algún objetivo (hacer la guerra; la plena ocupación; consagrar un "welfare state"; etc.) o con una política de compromiso en sociedades sin consenso..... El Banco Central se planteó el problema de la elección de la alternativa monetario-cambiaria. Decidió administrar el tipo de cambio!"^{1/} Esa decisión se basó en el estudio de textos académicos que el autor cita y que discuten la eficiencia relativa de las políticas monetaria y fiscal por un lado, y los flujos equilibradores de capitales por otro. ^{2/}

^{1/} J.Gil Diaz, op.cit.,pp. 40 y 41. El subrayado está en el original.

^{2/} Los textos citados por Gil son R.A.Mundell, "The Appropriate Use of Monetary and Fiscal Policy under Fixed Exchange rates", IMF Staff Papers, marzo 1962 y "Capital Mobility and Stabilization Policy under Fixed and Flexible Exchange Rates", capítulo 18 de su International Economics; R.I.Mckinnon, "The Limited Role of Fiscal Policy in an Open Economy", Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review, junio 1976; y R.I.Mckinnon y W.E.Oates, "The Implications of International Economic Integration for Monetary, Fiscal and Exchange Rate Policy", Princeton U., 1966.

A esa decisión se agrega la convicción del BCU de que el proceso de apertura de la economía debería acelerarse. Obviamente, ello puede hacerse rebajando tarifas o revaluando la moneda nacional en términos reales - es decir, devaluando menos que el diferencial entre la inflación interna y la internacional. Las consecuencias sobre la importación y sobre la competitividad de la producción doméstica para el mercado interno son las mismas. Donde ambas acciones difieren sustancialmente es en sus efectos sobre las exportaciones y sobre la tasa de interés real (por ende, sobre los flujos de capital) dadas tasas de interés nominales y ritmo de inflación. El resultado de anunciar una revaluación en términos reales en lugar de acelerar la rebaja de tarifas, es que, ceteris paribus, las exportaciones disminuyen y aumentan los ingresos de ahorro externo. El saldo del balance comercial se hace negativo, equilibrándose el balance de pagos en la medida en que la tasa de interés en el mercado interno atraiga capitales externos.

El efecto sobre la actividad económica interna es depresivo al restringir las exportaciones, cuya franja no tradicional venía siendo el motor principal del crecimiento. Ello se agudiza porque la medida de revaluación real coincide con la recesión internacional y las consecuentes trabas económicas y administrativas que enfrentan las exportaciones a países industriales.

Para evitar una recesión, el BCU recomienda la fijación administrativa del salario de tal modo de "el aumento salarial no podrá superar el incremento combinado de la inflación internacional y la devaluación" ^{1/} Como los precios de los bienes no transados ^{2/} aumentan más rápidamente que los del resto -por causas que Gil no analiza- resulta que la inflación doméstica supera a la internacional más la devaluación ^{3/} y, por ende, al crecimiento de los salarios nominales. En forma más o menos explícita, entonces, la variable de ajuste del modelo BCU es el salario real.

Por su parte, la posición del Ministerio de Economía tiene dos características relevantes a los efectos de este trabajo: en primer término, no está definida tan claramente (al menos para un observador externo) porque no hay un conjunto de documentos que la expliciten; en segundo lugar porque es más prag-

^{1/} J. Gil Díaz, op.cit.p. 16.

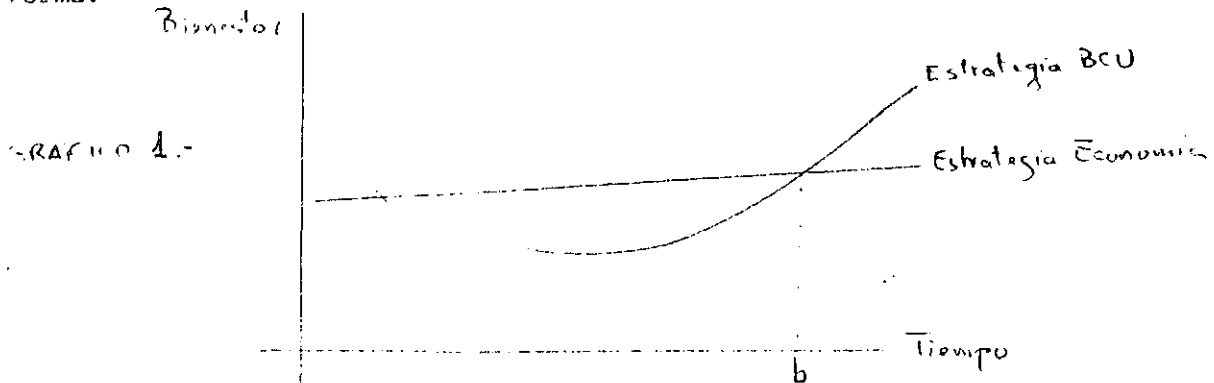
^{2/} Es decir, aquellos que no se transan internacionalmente. En este trabajo se hace la distinción entre bienes no transados en los hechos, y bienes no transables.

^{3/} Esto es lo que significa "revaluación real".

mática. Sin hacerlo demasiado explícito, Economía parece tener un enfoque "second-best" que reconoce la existencia de un gran número de distorsiones en la economía uruguaya. Por tanto, parece actuar con el convencimiento de que, si bien en el largo plazo puede ser deseable eliminar todas las distorsiones^{1/} la eliminación de sólo algunas distorsiones tiene dos defectos: a) en el corto plazo el proceso de ajuste puede involucrar costos muy altos que son pasados por alto en los ejercicios de estática comparativa; b) aún en el largo plazo, la teoría "second-best" enseña que la eliminación de algunas pero no todas las distorsiones puede conducir a soluciones de menor bienestar.

Esta discrepancia entre ambos enfoques puede vincularse a un menor dogmatismo por parte de Economía. También puede vincularse a la estructura del poder político uruguayo, sumamente difusa según los patrones actuales del Cono Sur. Es posible, también, vincularla a una diferencia en la preferencia temporal de uno y otro organismo. De conversaciones con personeros de ambos surge que el BCU está principalmente preocupado por el largo plazo y sostiene que los costos en el mediano plazo serán más que compensados en el largo plazo. En cambio, en Economía se da mayor importancia a los costos inmediatos, en tanto los beneficios en el futuro lejano parecen ser descontados a una tasa bastante alta.

Para ponerlo en términos gráficos, es como si los resultados en términos de bienestar de una y otra estrategia pudieran representarse de la siguiente forma:



^{1/} Cosa imposible de por sí, dicho sea de paso. Únicamente quienes creen que sólo la acción del Gobierno crea distorsiones pueden creer que es posible eliminarlas totalmente. El análisis neoclásico resalta el hecho de que las externalidades, las economías de escala (que son una forma especial de externalidades) y los bienes públicos, son alejamientos de las condiciones que permitirían alcanzar el óptimo a la Pareto.

Aunque no hay acuerdo sobre cuál sea el período b - el momento del break-even point en que ambas estrategias entregan un mismo nivel de bienestar (definido de algún modo) - hay acuerdo en que dicho punto b existe en el tiempo. Entonces los beneficios de una y otra estrategia deberían medirse como la integral bajo ambas curvas, convenientemente descontadas. Con una muy alta tasa de descuento, los beneficios del período $(t + i)$ se acercan a cero para i mayor que, digamos 10 o 15 años. Al contrario, con una tasa de descuento muy baja, es fácil que las ganancias de los años posteriores al año b superen las pérdidas de años anteriores.

Por más que no está precisamente de moda citar a Keynes en el Cono Sur, la discusión recuerda aquello de "en el largo plazo estaremos todos muertos".

Aunque no se dice explícitamente, es también probable que en Economía haya dudas sobre la posición BCU en dos áreas adicionales: en primer término, sobre la optimalidad o no de la solución a que apunta el BCU; en segundo, sobre la validez de dejar de lado la cuestión distributiva.^{1/}

Sobre el primer punto conviene volver a Gil como el más explícito expositor del enfoque BCU. Si bien Gil se refiere al second-best lo

^{1/} Naturalmente, el aspecto distributivo es inseparable de la cuestión intertemporal. Un argumento "a la BCU" dice que lo que los asalariados pierden en el corto plazo queda más que compensado por las ganancias en el largo plazo. Dicho argumento involucra la tasa social de descuento pero también afirma implícitamente que, en algún momento, el sistema dejará de ser concentrador. Es este último supuesto el que parece generar algunas dudas en los defensores del que estoy llamando "enfoque Economía".

hace con tres características peculiares: primero, afirma que el análisis second-best no es aplicable a grandes distorsiones entre rentabilidad social y privada. En segundo lugar, dice, cada distorsión presente implica nuevas distorsiones futuras, "por eso, en lo posible, la tarea del equipo innovador debe ser lograr óptimos".^{1/} Esta creencia en la posibilidad de lograr óptimos se manifiesta en el ejemplo: "el óptimo es que no existe déficit fiscal. El "segundo óptimo": si existe (el déficit), debe financiarse con ahorro genuino".^{2/}

El óptimo en su acepción económica paretiana, es que no haya Gobierno. Si debe haberlo, el óptimo restringido es que el Gobierno se financie con impuestos no distorsionadores (lump-sum taxes). Si éstos no existen, la segunda restricción es minimizar el impacto de los impuestos sobre las decisiones de los agentes económicos. Pero la aplicación práctica de dicho concepto depende de la función de bienestar social que se esté optimizando y de las características de ajuste de los mercados. Por ejemplo, si la distribución inicial del ingreso es óptima, si hay pleno empleo y si las elasticidades de la demanda por todos los bienes son bajas, es irrelevante cuál tipo de impuesto financie el gasto fiscal. En cambio, si la distribución

^{1/} J. Gil Díaz, op.cit.,pág. 33; el subrayado es mío.

^{2/} Ibid.

inicial del ingreso es sustancialmente distinta de la deseada, si la economía tiene recursos ociosos y si la elasticidad-ingreso de la recaudación fiscal es superior a la unidad, es posible que el óptimo alcanzable (ya no "second-best" sino "n-th best") sea, precisamente, mantener un significativo déficit fiscal.1/

Arnold Harberger da un excelente ejemplo de una situación típica de "second-best". En presencia de tasas reales de interés negativas el Impuesto Unico a la Actividad Bancaria jugó precisamente el rol de hacer que la tasa de interés pagada por los prestatarios haya sido menos negativa de lo que habría sido en ausencia del impuesto induciendo así una "menos mala" asignación del crédito.2/ Como dice Harberger, este efecto positivo no fue apreciado por muchos.3/

Estas polémicas son públicas y se manifiestan, como se dijo antes, en un desfase entre la desgravación arancelaria y el rezago del proceso de devaluación. Pero, al ser públicas se manifiestan, también, en la percepción empresarial de que "el Gobierno" dista mucho de ser una entidad monolítica con fines e instrumentos claros en el manejo económico. Ello tiene, como se discutirá más adelante, una fuerte influencia sobre el proceso de inversión. Sin embargo, como la inversión tiende a ser un resultado de la evolución económica y ésta depende, en buena medida, de las políticas adoptadas, la próxima sección se destinará a discutir estas últimas.

-
- 1/ Naturalmente, situaciones como ésta superan el marco estático del óptimo paretiano y se enmarcan más bien en los modelos de senda óptima del crecimiento.
- 2/ A. Harberger, "Consideraciones en torno al Impuesto Unico a la "Actividad Bancaria", en Estudios preparados por el Prof. Harberger para el Uruguay, Montevideo, BCU, 1978.
- 3/ El impuesto se torna nocivo en el marco de precios estables - una meta aún lejana en el Uruguay.

D. La protección arancelaria y para-arancelaria: nivel y dispersión

1. Introducción

La protección reciente en el Uruguay tiene que dividirse en tres tiempos históricos y en dos formas conceptuales. Los tiempos históricos son: el período 1960-72, el período de transición comenzado hacia 1973 y que se espera continuará hasta 1985, y el período de protección estable que se proyecta tener instalado a partir del 1º de enero de 1985. Las formas conceptuales son el nivel de protección nominal y el de protección efectiva, incluyendo dentro del término protección los efectos de equilibrio general que tienen las tarifas sobre los precios de los bienes domésticos y las exportaciones. ^{1/}

Permítaseme con todo empezar por definir unos pocos términos en la forma en que los usaré en este trabajo. Quiero distinguir los bienes comerciados de los domésticos. Entenderé por comerciados aquellos que son efectivamente objeto de comercio internacional en un momento dado. En otras palabras, bienes intrínsecamente comerciables que soportan protección prohibitiva ^{son} bienes domésticos.

Entre los bienes comerciados a veces convendrá distinguir los importados de los exportados; y dentro de éstos, los productos de exportación tradicionales de los no tradicionales.

Entre los bienes domésticos, a su vez, es razonable separar aquellos que lo son por la propia naturaleza de las cosas, como la construcción y la mayor parte de los servicios, -los bienes no comerciables- de aquellos que, siendo en esencia comerciables, son no transados por efecto de las políticas comerciales vigentes.

La distinción es importante por la distinta forma en que se establecen los precios de unos y otros, en el caso de una economía pequeña en proceso de apertura como es la del Uruguay. En el caso de los bienes comerciados, el precio interno depende del precio internacional, del tipo de cambio y de los efectos de la protección sobre el bien en cuestión, donde uso el término protección para referirme a todas las medidas que afectan a las exportaciones e importaciones. ^{2/}

1/ Los niveles de protección efectiva se discuten más adelante.

2/ Un arancel y una cuota de importación así como un subsidio de exportación, son ejemplos de protección positiva; un impuesto a las exportaciones es protección negativa.

Nótese que no figuran entre los determinantes del precio interno, la demanda ni la oferta domésticas; lo que éstas determinan, es la cantidad del bien que se transa en cada mercado. En cambio, en el caso de los bienes domésticos, tanto la cantidad como el precio se determinan por la oferta y la demanda domésticas.

2. La protección nominal al principio del período

Como se discutió en la introducción de este trabajo, el sistema de protección a la industria nacional existente en el Uruguay hasta principios de los años 70 era sumamente fuerte y complejo. La teoría generalmente habla de "un arancel", pero en el caso uruguayo, la protección nominal estaba dada por una gran variedad de instrumentos.

En primer lugar mencionaré la protección por vía cuantitativa: las cuotas o contingentamiento y las prohibiciones para importar. Ellas fueron el instrumento por excelencia en los años del Contralor de Importaciones y Exportaciones, que se derogó en 1959. Sin embargo, las prohibiciones volvieron a tomar vuelo entre 1968 y 1972, en pleno auge del intervencionismo. En la actualidad están derogadas.

De mayor relevancia en los primeros años del proceso de apertura uruguayo fueron los distintos mecanismos arancelarios y similares. Las características principales del sistema protector eran tres: su alto nivel medio, su gran dispersión y su increíble complejidad administrativa. Creo que los siguientes ejemplos ^{1/} deberían ilustrar lo dicho.

Primer ejemplo:

TRACTOR de más de 10 HP (Código de la NADI 87.01.99)	
- Valor FOB: 4.000 dls.	
- Valor CIF: 5.000 dls.	
- Origen EEUU de Norte América	
- Peso: 3.000 kgs.	
- Valor M/n: (tasa de cambio tipo comercial 1 dl.=N\$4.10)	N\$ 20.500,00
Dirección Nacional de Aduanas	
- Derecho de movilización de bultos N\$0,06 por c/100 Kgs.	N\$ 1,00
- 50% de recargo sobre el derecho anterior	N\$ 0,90
- 1% de IMP a las IMPORTACIONES (Porque está negociado en el GATT; si no, correspondería el 18%)	N\$ 205,00
- 6% por despacho directo (como la mercadería no va a depósito sino que sale directamente del puerto tiene recargo del 6% sobre los derechos anteriores, N\$207,70)	N\$ 12,46
- 5% sustitutivo de sellados (recae sobre todo lo anterior, es decir N\$220,16)	N\$ 11,00
Habilitaciones por despacho directo, es un consolidado de una serie de pequeños recargos por servicios de vista, de oficina de contralor y liquidación y resguardo)	
	N\$ 92,22
TOTAL DIRECCION NACIONAL DE ADUANAS:	N\$ 323,38
	=====

ADMINISTRACION NACIONAL DE PUERTOS

Está exonerado de Proventos Portuarios por decreto 924/74, dado que es un bien de uso agrícola

^{1/} Tomados de J. Anichini, et.al., op.cit pags. 85 a 91

DERECHOS CONSULARES

- 4% s/FOB. En este caso está exonerado por el Dec. 924/74 dado su característica de bien de uso agrícola

BANCO DE LA REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

- Recargo. Está exonerado
 - 1% prestación de servicios, sobre el CIF, en el costo bancario
 - 1/4 % s/CIF, por transferencia de fondos al exterior
- TOTAL BROU

N\$ 205,00

N\$ 51,25

N\$ 256,25

=====

BANCO CENTRAL DEL URUGUAY

- 7% Sustitutivo a la consignación (Está exonerado del 7% que recauda el Banco Central por estar destinado al uso en agricultura
- Impuestos como porcentaje del valor CIF

2,8%

Segundo ejemplo

ASPIRADORA ELECTRICA (Código NADI 85.06.01.10)

- Valor FOB: 90 dls
- Valor CIF: 100 dls
- Origen: EEUU de Norteamérica
- Peso: 10 Kgs.
- Valor m/n: (tasa de cambio tipo comercial 1dl.= N\$ 4,10)

N\$ 410,00

DIRECCION NACIONAL DE ADUANAS

- Valor de Aforo: 48.67 \$ viejos por KG hace
- Derecho de importación: 65,70% s/el valor de aforo (N\$0,49)
- Derecho de movilización de bultos, se cobra siempre un mínimo de 100 Kgs. a N\$ 0,06 los 100 Kgs.
- 50% de recargo s/ser. anterior (N\$0,06)
- Imp. a las IMPORTACIONES - Corresponde el derecho general del 18% sobre el valor CIF
- 5% sustitutivo de sellados (recae sobre todo lo anterior)

N\$ 0,49

N\$ 0,32

N\$ 0,06

N\$ 0,03

N\$ 73,80

N\$ 3,71

TOTAL DIRECCION NACIONAL DE ADUANAS

N\$ 77,92

=====

ADMINISTRACION NACIONAL DE PUERTOS

- Por descarga se paga N\$0,03 por c/100 KGs. como mínimo
- Almacenaje (se calcula que estará en depósito por un mes)
- Proventos portuarios (hasta un 150% de recargos para el 13%; desde el 150% o más paga el 18% sobre CIF más tasas consulares

N\$ 0,38

N\$ 0,07

N\$ 75,46

N\$ 76,91

DERECHOS CONSULARES

- 42% sobre FOB es decir, N\$ 239,40

N\$ 14,76

=====

DERECHOS CONSULARES

- 42% sobre FOB es decir, N\$239,40 N\$ 14,76
=====

BANCO DE LA REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

- 150% sobre CIF de recargos. (en este caso rige la rebaja de recargos que tuvo lugar en Octubre de 1974. Si el producto hubiera estado negociado en ALALC, ya sea en Lista Nal. o en Acuerdo de Complementación, dicha rebaja hubiera sido del 225% sobre CIF N\$ 615,00
 - 1% de prestación de servicios sobre CIF (Es el costo bancario) N\$ 4,10
 - 1/4% sobre CIF, por transferencias de fondos al exterior N\$ 1,03
=====
- N\$ 620,13
=====

BANCO CENTRAL DEL URUGUAY

- 7% sobre valor CIF (sustitutivo a la consignación) N\$ 28,70
=====
- Impuestos como porcentaje del valor CIF 196,6%

Tercer ejemplo

YESO CRUDO EN PIEDRA (Código NADI 25.20.01.00)

Código de Mat. Primas de la D.N. de Aduana M 400

- Valor FOB: 47.100
- Valor CIF: 31.40 la ton.: dls.62.800
- Origen: Fuera de la zona de ALALC
- Peso: 2.000 tons.
- Valor m/n: (Tasa de cambio tipo comercial 1dl.=N\$4,10) N\$ 257,480

DIRECCION NACIONAL DE ADUANAS

- Derecho de IMPORTACION 12.85% sobre valor de aforo N\$ 80,39
- Derecho de movilización de bultos, a N\$0,06 c/100 Kgs. N\$ 1.200,00
- 50% de recargo sobre movilización de bultos (no corresponde porque es materia que se exonera)
- 10.8% Impuesto a las importaciones. (Aqui corresponde una rebaja del 40% sobre el derecho general del 18%, dado que es una materia prima declarada como tal, y con un derecho inferior al 31% N\$ 27.807,84
- 6% por despacho directo (como la mercadería no va a depósito, sino que sale directamente del puerto, tiene un recargo del 6% sobre los derechos anteriores) N\$29.088,23 N\$ 1.745,29
- 5% sustitutivo de sellados (recae sobre todo lo anterior N\$30.833,52 N\$ 1.541,68

- Habilitaciones por despacho directo	N\$ 3.800
TOTAL DIRECCION NACIONAL DE ADUANAS	<u>N\$ 36.231,20</u>
ADMINISTRACION NACIONAL DE FUERTOS	
- Descarga -- N\$ 0,38 por c/100 Kgs,	N\$ 2.600
- 5% sobre valor CIF (incluidas las tasas consulares) por proventos portuarios	<u>N\$ 23.863,40</u>
TOTAL A.N.P.	<u>N\$ 31.463,40</u>
DERECHOS CONSULARES	
- 4% sobre el valor FOB N\$ 193.110	<u>N\$ 7.724,40</u>
BANCO DE LA REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY	
- Recargos m. Tiene 1% por prestación de servicios (sobre CIF)	N\$ 2.574,80
- 1/4% por transferencia de fondos al exterior	<u>N\$ 643,70</u>
	N\$ 3.218,50
BANCO CENTRAL DEL URUGUAY	
- 7% sustitutivo a la consignación En el caso de que el yeso venga de ALAI C dado que está negociado, el costo se modificaría de la siguiente manera:	N\$ 18.023,60
DIRECCION NACIONAL DE ADUANAS	
- Derecho de movilización de bultos a N\$0,06 c/100 Kgs.	N\$ 1.200
- 6% por despacho directo	N\$ 72,00
- 5% sustitutiva de sellados	N\$ 63,60
- Habilitaciones	<u>N\$ 3.060</u>
	<u>N\$ 5.195,60</u>
Impuestos como porcentaje del valor CIF	39,6%

Quarto ejemplo

MOTORES ELECTRICOS TRIFASICOS P/USO INDUSTRIAL, de más de 5 HP Nominales

- Valor FOB: dls.900
- Valor CIF: dls.1000
- Origen: EEUU de América
- Peso: 500Kgs.
- Valor M/n: (tasa de cambio tipo comercial): 1 dl = N\$4,10 N\$ 4.100

DIRECCION NACIONAL DE ADUANAS

- Valor de Aforo N\$1,31 por c/100 Kgs. N\$ 6,55
- Derecho de importación 12,8% sobre aforo N\$ 0,94
- Derecho de movilización de bultos N\$0,06 por c/100Kgs. N\$ 0,30
- 50% de recargo sobre el derecho anterior, N\$1,14 N\$ 0,58
- 18% de imp. a las importaciones, sobre CIF N\$ 739,00
- 5% sustitutiva de sellados recaer sobre todo lo anterior
s de dls N\$739,71 N\$ 30,99

TOTAL D.N.A.	N\$ 776,70
	=====
ADMINISTRACION NACIONAL DE PUERTOS	
- Descarga 375 N\$ por c/100 kgs.	N\$ 1,88
- Derecho de Almacenamiento (por mes)	N\$ 0,35
- 13% Proventos Portuarios s/CIF (el valor CIF incluye las tasas consulares)	N\$ 552,19
	<u>N\$ 554,42</u>
	=====
DERECHOS CONSULARES	
- 4% sobre valor FOB	N\$ 147,60
BANCO DE LA REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY	
- 10% recargo sobre valor CIF	N\$ 410,00
- 1% s/CIF por prestación de servicios	N\$ 41,00
- 1/4% s/CIF por transferencia de fondos al exterior	N\$ 10,25
	<u>N\$ 461,25</u>
	=====
BANCO CENTRAL DEL URUGUAY	
Está exonerado del 7% sustitutivo a la consignación	
Impuestos como porcentaje del valor CIF	47.3%

A ello, naturalmente, era necesario agregar el hecho de que empresas particulares tenían exenciones particulares y que esos mismos bienes enfrentaban gravámenes distintos según se compraran en o fuera de la zona de la ALALC.

3. El período de transición 1974-1985

El período de transición reconoce, a su vez, tres subperíodos, el primero de los cuales se superpone a la época de la protección alta.

El primer subperíodo comienza legalmente antes de 1972, cuando se crean los primeros incentivos a las exportaciones no tradicionales. Sin embargo, a pesar de que su impacto económico fue insignificante porque no llegaba a sobrepasar los umbrales mínimos requeridos por esta forma de protección, constituye un anticipo del reconocimiento del costo que tienen los aranceles sobre las posibilidades de exportar manufacturas.

El segundo subperíodo de la transición es marcado por la elevación de los incentivos a la exportación no tradicional, en respuesta a la cual las ventas de manufacturas al extranjero crecen muy rápidamente. Este período comienza en 1973 y continúa, con pocos altibajos, hasta 1980. En ese intervalo, el valor de las

exportaciones no tradicionales crece desde 27 hasta 71 por ciento de las exportaciones totales.^{1/}

Los instrumentos utilizados son de dos tipos: crediticio y fiscal. Entre los primeros están la financiación de la pre-exportación, la prefinanciación de las exportaciones, el preanticipo de divisas y el adelanto de divisas, todos los cuales se analizan en detalle más adelante.

El instrumento fiscal principal fue el mecanismo de los reintegros. Estos consistieron, al menos en su espíritu, en una compensación de los mayores costos de producción inducidos por las distorsiones de precios directamente vinculadas a la protección brindada a las actividades domésticas competitivas con importaciones.

El tercer período de la transición comienza a fines de 1978 con el establecimiento de un programa de reducciones arancelarias a completarse en seis etapas entre el 1º de enero de 1980 y el 1º de enero de 1985. La meta final, o arancel residual, es una tarifa nominal de 35% para todas las importaciones. Cada una de las seis etapas del proceso implica reducir en un sexto la diferencia entre el arancel inicial (que el producto tenía el 31/12/79) y 35%. Al mismo tiempo se programa la virtual desaparición de los incentivos a las exportaciones no tradicionales, cuyos reintegros quedarían reducidos a 5% en tanto ya en 1979 se derogaron los incentivos de tipo crediticio a estas actividades.

4. Instrumentos de la apertura real

a. Introducción

Cabe, antes de iniciar una descripción detallada de la política económica, hacer tres acotaciones previas.

La primera es que, a los efectos de este trabajo, la "nueva política económica" se define como aquel conjunto de medidas que se tomaron a partir del nombramiento de Alejandro Vegh Villegas (julio de 1974) en el cargo de Ministro de Economía y Finanzas, porque en alguna parte hay que poner el corte. Sin embargo,

^{1/} D. Saráchaga, Consideraciones sobre la apertura externa (mimeo) CIEDUR, Montevideo, 1980, pág.15.

como todo corte histórico, el mismo no es totalmente feliz por al menos dos razones^{1/}. Una, que mucho de lo que se hace en el "período Vegh-Arismendi" ya estaba al menos prometido -y, a menudo, iniciado- bajo el Plan de Desarrollo 1973-77; específicamente el caso de la promoción de exportaciones y del reconocimiento de la necesidad de rebajar la protección a la industria nacional. Otra, porque el período Vegh-Arismendi no es monolítico ni mucho menos; por ejemplo, de la promoción de exportaciones a toda costa de los años 73-77 se pasa a la reticencia actual; del crawling-peg se pasa al preanuncio del valor del peso uruguayo, y de la devaluación real al reavalúo real; de la intervención en el mercado de la carne se pasa a su liberalización en agosto de '78, a la vuelta de la intervención un año después y a la reliberalización a fines de 1979; la apertura financiera se hace mucho antes que la real, etc. Y por último, porque en los últimos tres años cobra cada vez más impulso el BCU como conductor del proceso económico, con lo cual éste adquiere una característica menos provista de la flexibilidad que intentó darle Economía; por lo cual quizá deberíamos hablar del "subperíodo Vegh" como cosa distinta del "subperíodo Arismendi-Gil".

La segunda acotación previa es que el término "apertura" será interpretado en términos sumamente amplios para englobar también el proceso de sustitución de la intervención estatal por la acción del mercado en la mayor parte de la esfera económica. Nótese que, a diferencia de lo ocurrido, por ejemplo, en Chile, no había en Uruguay un sector industrial estatizado a dismantelar, ya que el sector industrial público es comparativamente pequeño y, en casos como el de la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP), bastante eficiente.^{2/} Sin embargo, había mucho campo para liberalizar: en 1972, prácticamente el 100% de los bienes que componían la canasta en que se basan los índices de precios tenía precios fijados por vía administrativa; y prácticamente no había producto que pudiera importarse sin estar sujetos a cuotas cuantitativas.

^{1/} Dejo fuera la sustitución de Vegh por Arismendi (julio de 1976) ya que todos los observadores coinciden en que no marcó cambio alguno en materia de política.

^{2/} Aunque en otros, como los teléfonos y los ferrocarriles, la ineficiencia es horrenda; pero estas áreas coinciden con aquellas donde la experiencia de otros países subdesarrollados sugiere que la empresa privada tampoco es garantía de eficaz uso de recursos.

La tercera acotación previa se refiere al proceso de apertura en el área cambiaria. A pesar de que la misma no corresponde a este trabajo y sí a otro paralelo, parece inevitable hacer aquí algunos comentarios al respecto. La apertura cambiaria y financiera se desarrolla desde 1974 en adelante.^{1/} Concretamente, en setiembre de 1974 se liberan las transacciones cambiarias junto con la tenencia de activos internacionales por parte de ciudadanos y residentes del Uruguay. Nótese que, consecuentemente con la filosofía intervencionista de Gobiernos anteriores, las primeras estaban celosamente controladas y restringidas en tanto la segunda estaba, en general, prohibida. En 1974 se autoriza la libre compra y venta de divisas por parte de los Bancos establecidos y también los particulares quedan autorizados a mantener activos monetarios en el extranjero.

Ahora bien, desde el 24 de setiembre de 1974 hasta el 17 de octubre de 1978 coexistieron dos mercados de cambios: el mercado comercial, gobernado por el BCU, en el cual se transaban las divisas vinculadas al comercio exterior y la deuda pública denominada en moneda extranjera; y el mercado financiero, con tipo de cambio libre y fluctuante, donde se transaban todas las demás operaciones.

Durante esos cuatro años el tipo comercial tuvo la forma de un "crawling-peg" pasivo, adaptado al diferencial entre la inflación interna y la internacional y apuntando a lograr la unificación de ambos mercados.

En octubre de 1978 se unificaron ambos mercados de cambios con el anuncio de que el BCU compraba y vendía cuanto los particulares quisieran, a un tipo de cambio previamente fijado. En la actualidad, el mercado sigue unificado y la paridad peso/dólar está anunciada en todo momento, respecto de los 180 días subsiguientes.

Paralelamente, se tomaron otras medidas en el campo financiero. Se liberaron las tasas de interés, dejándolas al libre juego de la oferta y la demanda^{2/}; se eliminó la selectividad en las tasas de interés para créditos oficiales, desapareciendo también las tasas de interés subsidiadas incluyendo las que beneficiaban a

^{1/} Para su descripción se sigue a J.Gil, op.cit. pág. 36 y siguientes.

^{2/} Con todo, está restringido el número de bancos que pueden operar en plaza. A mediados de 1980 el Ministro de Economía amenazó con aumentar su número a menos que bajaran las tasas de interés y se disminuyera el diferencial entre las activas y las pasivas. Se lograron progresos parciales en ambas áreas.

los exportadores no tradicionales; se eliminaron los encajes bancarios mínimos; se eliminó el curso forzoso, autorizándose explícitamente la contratación en moneda extranjera y/o con las cláusulas de reajuste que los contratantes pacten; el peso uruguayo fue declarado moneda convertible, etc.^{1/}

b. Instrumentos de la política comercial.^{2/}

i. Instrumentos cambiarios.

Desde marzo de 1972 existía un doble mercado: el comercial, por donde se transaban principalmente las operaciones de comercio exterior a un tipo de cambio fijado por el BCU -utilizando un crawling-peg aperiódico-, y un mercado financiero libre cuya cotización se daba por la oferta y la demanda. Con todo, ésta última tenía algunas restricciones relacionadas con la compra "para posición propia" por parte de los Bancos y para giros en pago de regalías, asistencia técnica y remesas de utilidades. Todo ello se había hecho apuntando a la futura unificación de ambos mercados.

Dicho sistema continuó vigente hasta 1978 con cambios de relativamente poca importancia mayormente relacionados con las operaciones que podían transarse por uno y otro mercado, así como por limitaciones y ampliaciones en distintos rubros, por ejemplo, gastos de viaje.

El 2 de marzo de 1972 el peso uruguayo se devaluó en 100% alcanzando una cotización de N\$0,50 por dólar en el mercado comercial al tiempo que se cotizaba a N\$0,76 en el financiero.

En octubre de 1978 el mercado comercial operaba con un dólar cotizado en N\$6,36 en tanto el tipo de cambio financiero alcanzaba a N\$6,65; prácticamente se había logrado equiparar ambos, con lo cual el BCU anunció una nueva minidevaluación y simultáneamente informó que la Mesa de Cambios del Banco estaba dispuesta a comprar y vender cualquier cantidad de moneda extranjera a los tipos de cambio cotizados por la misma para las operaciones del mercado comercial. Con ello, en la práctica se unificó el mercado cambiario. Al mismo tiempo, en forma indirecta

1/ No "convertible" en el viejo sentido de conversión a oro, sino convertible, a tipo de cambio prefijado, en moneda extranjera.

2/ En gran medida la descripción de las medidas de política económica que sigue se apoya en J. Notaro, La política económica en Uruguay (mimeo) febrero 1978, y en BCU, Principales medidas financieras dictadas por el Banco Central del Uruguay durante el año..., boletín mimeografiado anual que cubre los años 1971-1979.

y a través del mecanismo de las Letras de Tesorería, el BCU anunciaba el tipo de cambio vigente a noventa días plazo al dar opción al tenedor a comprar dólares en el momento de rescatar las Letras. El objetivo declarado fue influir sobre las expectativas al eliminar el riesgo cambiario.

Con todo, la vigencia jurídica del doble mercado continuó hasta la aparición de la Circular 1001 del BCU (del 27 de noviembre de 1979) que los unificó legalmente a la vez que introdujo modificaciones en las reglas para venta de divisas destinadas a importaciones. La única restricción es que el BCU es el único comprador de las divisas de exportación, al tipo de cambio fijado.

Es de importancia relevar la evolución del tipo de cambio real por su impacto sobre los flujos de comercio y de capitales.

Al respecto, se marcan fundamentalmente dos etapas. En la primera, que se inicia incluso antes de julio de 1974, se busca mantener un tipo de cambio "realista" por lo cual se entiende un ritmo de devaluación que al menos compense el diferencial entre la inflación interna y la internacional. En esta etapa el objetivo principal es el equilibrio externo y el alza del tipo de cambio se usó como herramienta para favorecer las exportaciones y desalentar las importaciones. Como muestra el Cuadro I, la relación entre el tipo de cambio comercial y el valor del dólar calculado según su evolución en un grupo de países que componen alrededor del 80% del intercambio comercial, fluctuó alrededor de la unidad entre 1974 y principios de 1979.

Sin embargo, en los siguientes 15 a 18 meses esa relación cae significativamente alcanzando la sobrevaluación del peso uruguayo a entre 15 y 20% según este indicador^{1/}. Ello es, naturalmente, consecuencia del cambio de objetivo de la política cambiaria: en tanto en el subperíodo anterior se procuraba mantener un ligero saldo positivo en cuenta corriente, el objetivo actual es mantener un ligero incremento del monto de reservas internacionales del sistema monetario, en particular del Banco Central y el Banco de la República. Al combinarse con la brutal sobrevaluación del peso argentino, las altas tasas de interés en el mercado uruguayo y

^{1/} El indicador de la paridad recibe fuertes críticas en el medio uruguayo. Un indicador más tradicional -que compara inflación interna con ritmo de la devaluación- muestra naturalmente una sobrevaluación mayor pues ignora la inflación externa. El indicador utilizado parece el más adecuado entre los disponibles.

CUADRO I

Tipo de cambio y paridad cambiaria

	(1)	(2)	(3)
	TC <u>a/</u>	Paridad <u>b/</u>	(1) (2)
1974 - Junio	1,13	1.24	0.91
Diciembre	1,66	1.60	0.98
1975 - Junio	2,33	2.31	1.01
Diciembre	2,73	3.06	0,89
1976 - Junio	3,30	3.18	1.04
Diciembre	4,00	4.06	0.99
1977 - Junio	4,65	4.91	0.95
Diciembre	5,41	5.60	0.97
1978 - Marzo	5,49	5.67	0.97
Junio	5,93	6.21	0.95
Setiembre	6,56	6.51	1.01
Diciembre	7,05	6.92	1.02
1979 - Marzo	7,51	7.53	0.98
Junio	7,92	8.62	0.92
Setiembre	8,24	9.60	0.86
Diciembre	8,46	9.96 <u>c/</u>	0.85
1980 - Marzo	8,63	10.33 <u>c/</u>	0.82
Junio	8,98	10.69 <u>c/</u>	0.84

a/ Tipo de cambio vendedor, mercado comercial en nuevos pesos uruguayos por dólar de los EE.UU.

b/ Valor del dólar calculado por el BCU según una canasta de países que incluyen Brasil, Argentina, R.F. de Alemania, EE.UU., el Reino Unido, España, Francia, Italia, los Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo.

c/ Proyectado según tendencia 1974-1979

Fuente: Elaboración propia sobre cifras del BCU.

el seguro de cambio por seis meses que implica el preanuncio del tipo de cambio, ello asegura una fuerte entrada de capitales de corto plazo que a su vez determina un saldo comercial negativo. En los últimos seis años el país ha acumulado casi mil millones de dólares de déficit sucesivos en cuenta corriente;^{1/} sin embargo, el flujo de capitales ha sido de tal magnitud que las reservas internacionales de la autoridad monetaria crecieron en 400 millones de dólares desde 1976.

Este fenómeno refleja la progresivamente mayor independencia del BCU en el manejo del tipo de cambio, la adherencia de este organismo a dirigir la economía "tan cerca del patrón oro como se puede hacer en 1980"^{2/} y el deseo de minimizar el crecimiento de las reservas como mecanismo de control de la oferta monetaria y, en consecuencia, de la inflación interna; como contener ésta ha pasado a sustituir al desequilibrio externo como el objetivo principal después del rebote inflacionario de 1979, es el cambio de objetivo quien contribuye a explicar el nuevo sistema de manejo del tipo de cambio.^{3/}

ii. Instrumentos de protección "hacia adentro"

En el Uruguay, hablar de "arancel" es una sobresimplificación que encubre los aranceles propiamente dichos, los recargos a la importación, las tasas de movilización de bultos y consulares (que se calculan como porcentajes del precio de las mercaderías) otros impuestos varios a la importación, la discriminación entre productos nacionales e importados a efectos de algunos impuestos internos,^{4/} y el manipuleo de los llamados precios "fictos" como forma de protección.^{5/}

1/ Para tener una idea de magnitudes, en 1979 el país exportó casi 790 millones de dólares.

2/ J. Gil Díaz, en conversaciones privadas.

3/ Naturalmente, al combatir así la inflación se desincentivan las exportaciones tanto como las actividades sustitutivas de importaciones. A ello coadyuvan las rebajas de los aranceles y de los estímulos a las exportaciones no tradicionales.

4/ Impuestos supuestamente internos, como el aplicable a consumos suntuarios y otros, se aplican sobre precios "fictos" que son varias veces superiores para productos importados que para sus similares nacionales.

5/ Muchos productos tienen precios "fictos" o "de referencia" sobre los cuales se aplican los impuestos. Tales precios se impusieron originalmente como forma de combatir el "dumping" pero rápidamente degeneraron en instrumentos de protección; los impuestos se aplican sobre el precio CIF o el ficto, según cual sea mayor.

En términos de reducción del arancel, entendido en el sentido amplio, no parece ser mucho lo que en la práctica ha avanzado el sistema proteccionista uruguayo. Recién se está en el primer año del sistema de convergencia arancelaria según el cual los distintos impuestos a la importación -reunidos en un impuesto llamado "conglobado"- llegarán a un nivel de 35% el 1º de enero de 1985; la convergencia consiste en que cada año se reducen los aranceles en 16% de la diferencia entre el arancel que el producto tenía el 31.12.79, y 35% (Decreto 736/978 del 26 de diciembre de 1978). Al respecto quedan, con todo, algunas indefiniciones. La primera es que los bienes de capital quedan sujetos desde ya, a un recargo del 10%; con lo cual la protección efectiva tiende a hacerse diferencial dependiendo de la relación capital-trabajo de las distintas actividades, lo cual interfiere con los declarados intentos de neutralidad de la intervención estatal en la economía. La segunda es que muchos productos -principalmente intermedios- ya tenían, al 31.12.79, una protección inferior al 35%. Respecto de éstos no está claro si la protección subirá, convergiendo a 35%, si se mantendrá constante o si disminuirá pari-assu con el resto del proceso de desgravación. La tercera es que nadie sabe qué ocurrirá con los procesos de integración en que está comprometido el Uruguay (ALALC, acuerdos de preferencia con países limítrofes) y menos aún respecto de aquellos que están actualmente en vías de negociación: por ejemplo, se discute en estos días en Montevideo un proyecto de integración comercial con la Argentina que consiste en una unión aduanera con aranceles cero, sin que esté claro si ello comprendería listados de productos, o todo el universo industrial o todos los bienes transables. En cualquiera de los casos, no es obvio que la unión aduanera vaya a mantener los niveles arancelarios para terceros países que están previstos en el proceso uruguayo de convergencia arancelaria. La cuarta, más casuística, es el uso que el Ministerio de Economía está haciendo de los aranceles como arma para evitar posibles ejercicios de poder monopólico; por ejemplo, ante una reciente alza del precio de varias pinturas producidas por distintas fábricas, el Ministerio de Economía decretó una rebaja sustancial del arancel respectivo como

adelanto respecto del proceso de convergencia^{1/}. En la medida en que ello se hizo sin contacto previo con las empresas, contribuye al sentir general de los industriales de que las reglas del juego no están claras. Por último, está la acción liberalizadora del BCU por vía del rezago del tipo de cambio como respuesta a un proceso de desgravación que el BCU considera demasiado pausado; lo cual, de nuevo, es una incógnita en cuanto a su duración e intensidad.

Por encima de los problemas anteriores, no cabe duda de que el proceso de desgravación está en marcha. Quizá el paso más importante fue la eliminación, en 1975, de las restricciones cuantitativas a la importación de un gran número de bienes.^{2/} Asimismo, durante los años anteriores a 1974 había cobrado especial importancia el uso del mecanismo de las consignaciones o depósitos previos -en moneda nacional- a la importación que a menudo involucraban un costo financiero bastante alto. El plazo era de 180 días en todos los casos y los porcentajes de consignación exigidos variaban entre 315 y 840% del valor CIF para importaciones desde países de la ALALC y entre 450 y 1200% para importaciones desde otros países.^{3/}

Frente a esta situación, ya en octubre de 1974 se rebajan los recargos a la importación y se redefine, haciéndolo más estricto, el carácter de competitivo con la industria nacional. De nuevo, en marzo de 1977 se procede a una nueva rebaja de los recargos, de tal modo que en un extremo, los que estaban a un nivel de 65% antes del Decreto de octubre de 1974 bajan a 10% y, en el otro, los que soportaban recargos de 300% los encuentran reducidos a 150%. Igualmente, se rebajan las tasas consulares del 12 al 6% en febrero de 1975 y al 4% en abril de ese mismo año.

En enero de 1977 se crea el Impuesto Aduanero Único de Importación (IMADUNI) que "... será sustitutivo de la totalidad de los derechos de aduana..."^{4/} y tendrá una tasa básica de 25%. Ello no obstante, siguen vigentes los recargos a la importación, la tasa de movilización de bultos (TMB) y las tasas consulares^{5/}.

1/ El procedimiento fue el siguiente. Como resultado de los años intervencionistas, el Consejo de Productividad, Precios e Ingresos (COPRIN) lleva las llamadas "paramétricas" o estructuras de costos por producto que se establecieron en 1970 y, se supone, fueron ruestas al día posteriormente. Cuando COPRIN, sobre la base de las "paramétricas" considera desmedido un alza, lo comunica al Ministerio de Economía, quien en algunos casos rebaja aranceles -y en otros fija precios máximos- sin consulta a las empresas.

2/ Si bien el régimen general del Contralor de Importaciones se derogó en 1959, durante la década del '60 sucesivas crisis externas fueron determinando la reimplantación de buena parte de las prohibiciones y contingentamientos antes derogados.

3/ J. Arturo, op. cit., p. 110

4/ Ley 14629 del 5 de enero de 1977.

5/ Esta contradicción aparente se debe a que el IMADUNI sustituye únicamente a los tributos aduaneros; los recargos son un tributo recolectado por el Banco de la República, la TMB por la Administración Nacional de Puertos y las tasas consulares por la Dirección General Impositiva.

Posteriormente, todos ellos se agregan en el llamado "conglobado" que se compone de recargos, IMADUNI, TMR y tasas consulares; al 1.01.80 las tasas del conglobado varían entre 0 y 103% del valor CIF.

En diciembre de 1975, por circular 704 del BCU se eliminan las consignaciones, después de un proceso -que duró todo el año 1975- de reducción progresiva de la cobertura y nivel de las mismas.

En resumen, en la actualidad rige el "conglobado", que varía de 0 a 103 y que se planea hacer convergente a un nivel de 35% en cinco años, con las indefiniciones que se anotaban antes; pero ello implica, aunque parezca sorprendente, una muy significativa reducción de la protección arancelaria y para-arancelaria ante la eliminación de las restricciones cuantitativas y los depósitos previos junto a la reducción de los aranceles y similares.

ii. El caso de los bienes de capital

Las importaciones de bienes de capital habían sido prohibidas en mayo de 1971; dos años más tarde se establecieron algunas excepciones al régimen general. Hacia mediados de 1974, las importaciones de bienes de capital de hasta 5 mil dólares CIF que tuvieran financiamiento externo por al menos 6 meses eran admitidas sin recargos ni consignaciones. Para las importaciones superiores a ese monto, se las admitía en la medida en que cumplieran ciertas condiciones:

- sectores de "interés nacional" (textiles, pesca, elaboración de cuero, procesamiento de aves, porcinos, minería del mármol y granito, procesamiento de madera, agroindustria, fertilizantes, actividades de exportaciones industriales, frigoríficos e industrias de complementación automotriz);
- financiamiento externo variable entre 1 año para importaciones de hasta 10 mil dólares, y 5 años para importaciones superiores a 20 mil dólares.

El primer paso fue elevar a 20 mil dólares el monto de las importaciones a las que se eximía de consignaciones y exigencia de financiamiento externo, lo que tuvo lugar en febrero de 1975. De nuevo en mayo y junio de ese año se flexibilizan estos requerimientos. En octubre de 1975, se eliminan los plazos de financiación obligatoria y los tramos de valores CIF de importación y se autorizan, bajo ciertas condiciones, las importaciones de bienes de capital usados; posteriormente, en abril de 1977, estas últimas se incluyen en el régimen general

de importación, junto con los bienes de capital nuevos. Así, en ese momento se eliminan las trabas cuantitativas a la importación de ciertos bienes de capital que regían desde hacía seis años. La situación actual es que estos bienes soportan una protección inferior a la de los demás bienes; por el artículo 3° del Decreto 736/978 ellos soportan un recargo aduanero de 10% para conformar un arancel total ~~el conglombado~~ que generalmente es de 35%. Existen, sin embargo bienes de capital que tienen en la actualidad una protección total del 10%, concordante con los propósitos gubernamentales en materia de fomento de la inversión y de su rentabilidad.^{1/}

iii. La protección "hacia afuera"

La promoción de exportaciones industriales data de 1964, época en que se establecieron los primeros reintegros o subsidios compensatorios de los mayores costos de la producción doméstica. Sin embargo, no tienen mayor efecto hasta 1973/74, período en que estas exportaciones "despegan": de 26% de las exportaciones en 1973, llegan a 71% en 1979 al aumentar de 86 a 562 millones de dólares corrientes.

Ello requirió, a no dudarlo, un importante sacrificio fiscal e incluso se calcula que en algunos períodos la suma de incentivos era tal que el tipo de cambio efectivo para estas exportaciones superaba en 70% al nominal. Antes de ir a un análisis detallado de los mecanismos y de su evolución, es útil acotar que la eclosión de los incentivos tiene lugar en forma paralela con el espectacular incremento de los precios del petróleo, que golpea al Uruguay a principios de 1974 al expirar los contratos previos al alza, que los países exportadores respetaron. Como dato para apreciar la magnitud de este impacto, basta con decir que mientras las exportaciones tradicionales del Uruguay cuadruplicaban las importaciones de petróleo antes de 1973, en 1979 sólo alcanzaban a pagar algo más de dos tercios de la cuenta petrolera. Ante la magnitud del déficit externo que fue necesario financiar, parecen algo bizantinas las discusiones sobre el costo fiscal de las exportaciones industriales.

Los mecanismos de promoción de exportaciones pueden agruparse en tres categorías. En primer término, la mantención de un tipo de cambio "realista" es

^{1/} El arancel respectivo se elaboró de modo casuístico de modo que no resulta posible resumirlo en el espacio disponible.

decir aquel que compensara el diferencial entre la inflación interna y el comportamiento de los principales socios comerciales en materia de su inflación y sus correcciones cambiarias. La evolución del tipo de cambio nominal y el de "paridad" se vió antes, por lo cual no cabe insistir ahora.

En segundo término, los reintegros. Estos se definieron originalmente como compensatorios de los efectos del arancel y otras distorsiones sobre los costos de la producción industrial potencialmente exportable. En particular desde 1973/74 se los usó como subsidios en forma bastante abierta. En alguna medida "se apostó" a una reacción lenta de los países importadores; esa apuesta se ganó porque recién hacia 1978 se imponen derechos de importación compensatorios -a algunos productos- por parte de los EE.UU., el principal mercado de destino.

Los reintegros fueron, en general, fijados en forma casuística por el Laboratorio de Análisis Tecnológico del Uruguay en función de declaraciones juradas de costos y precios presentadas por las empresas, así como por investigaciones propias.

En todo momento, los reintegros se plantearon -como nunca se hizo con la protección "hacia adentro"- como instrumentos de corto plazo, fijándoseles fecha de caducidad en el mismo acto de su otorgamiento.

Desde junio de 1975 se comenzó un proceso de ordenamiento del sistema, algo caótico por entonces. En general, se rebaja la vigencia habitual de tres a dos años, se prorrogan por un año los reintegros que vencían a mediados de 1975 pero se los rebaja en 10%.

En mayo de 1976 se toma una medida similar respecto de los reintegros que vencían el 30 de junio de ese año; de nuevo ello ocurre en 1977, con una rebaja del 20%.

En la actualidad, se anunció recientemente por el Ministro de Economía que los actuales reintegros seguirán vigentes hasta 1982; a partir de ese momento se reducirán en forma programada llegando a 5% cuando el arancel alcance el

nivel residual de 35% ^{1/}.

El tercer componente de la política de promoción fueron los diversos instrumentos crediticios a tasas de interés real fuertemente negativas.

Estos fueron básicamente cuatro:

- financiamiento de la pre-exportación; cubría los gastos de penetración de mercados; se financiaba hasta 60% del gasto, hasta por 18 meses con un interés del 18% anual en moneda nacional;
- pre-anticipo de divisas; se entregaban las divisas al BCU, quien adelantaba hasta el 90% de su valor en moneda nacional, por plazos de hasta 210 días, con tasas de interés que variaron entre 3 y alrededor de 20%;
- prefinanciación de las exportaciones; adelantaba ingresos mediante documentos redescontables emitidos por las firmas que industrializaban y/o exportaban productos no tradicionales;
- anticipo de divisas; financiaba las exportaciones cursadas mediante el depósito de letras de cambio al cobro; llegaba al 80% del valor de aquellas hasta por 180 días con interés anual de 18% ^{2/}.

^{1/} Este es un anuncio y no una norma legal. Por otro lado, es público que el Ministro se comprometió con los EE.UU. a eliminar definitivamente los reintegros y sustituirlos por una devolución de los impuestos internos pagados por las exportaciones directa e indirectamente. La enorme complejidad de este instrumento fue lo que motivó que el Ministro finalmente prorrogara todos los reintegros, en sus niveles actuales, hasta el 31 de diciembre de 1981. En ese plazo se espera tener listo el mecanismo sustitutivo, que es aceptado por el GATT en su código de conducta.

^{2/} Algunos de estos instrumentos alcanzaban también a las exportaciones tradicionales, aunque en algunos casos con plazos, condiciones o tasas de interés menos favorables.

Al igual que en el caso de los reintegros, buena parte de estos instrumentos ya existían desde antes del "período Vegh". Lo que ocurrió fue una profundización de su uso: a mediados de 1977, el apoyo a las exportaciones no tradicionales constituían el 60% del crédito a la industria local. 1/

A partir de ese "peak" los instrumentos comienzan a reducirse: se eliminan algunas líneas de redescuentos y se alzan los tipos de interés para los adelantos. Esa reducción continuó en 1978 tanto en lo que hace a plazos como a tipos de interés. En 1979 se derogan los dos sistemas especiales de financiación a la pre-exportación: el pre-anticipo de divisas y la pre-venta de divisas (que había sido creado en 1978 en una excepción a la tendencia general). Simultáneamente se reglamentó la obligatoriedad de la venta de las divisas al BCU.

1/ J. Notaro, op.cit. página 1^{ra}.

c. La liberalización de los precios internos^{1/}

Como se dijo antes, ésta ha sido una medida al menos tan importante como la desgravación arancelaria. Para comprenderlo, es necesario recordar, no sólo la vieja tradición intervencionista del Estado uruguayo sino la etapa máxima de la intervención que se produjo en el lapso 1968-72.

Dicho período comienza con el decreto 420/968, dado el 28 de junio de 1968, que dispuso "un régimen transitorio y extraordinario de precios e ingresos". A pesar de la calificación de transitoriedad, el mismo se mantiene casi seis años, durante los cuales todo lo que ocurrió fue que las "madejas" de la intervención se hicieron cada vez más complicadas. A pesar de ello el ritmo medio de aumento de los precios fue superior a 50% anual.

Concretamente el decreto 420/968 congelaba los precios de todos los bienes y servicios -excepto para los remates, las operaciones con inmuebles y las exportaciones- así como todos los salarios.

Durante los siguientes años, fue la Comisión de Productividad, Precios e Ingresos (COMPRIN) quien tuvo la responsabilidad de aprobar todos y cada uno de los aumentos de precios y remuneraciones. Como era inevitable, se produjeron episodios grotescos. Uno de ellos fue la concesión de un "préstamo^{no} reembolsable" a los funcionarios públicos; otro fue que los rollos de papel higiénico, de los que estaba regulado el peso y la longitud, se hicieron ásperos y angostos.

Recién a principios de 1974 se comienza a desarmar el tinglado. El primer paso fue agrupar a los bienes en tres categorías: los artículos de consumo básico, respecto de los cuales seguía la fijación administrativa; los artículos controlados, respecto de los cuales debía presentarse una declaración jurada que justificase, vía costos, los aumentos de precios; y los artículos cuyo precio quedó libre de todo control. En consecuencia, hacia fines de junio de 1974, el 96% de los bienes que componen el índice de precios al consumidor, todavía tenían precios fijados administrativamente.

El proceso de liberalización de los precios internos avanzó pausadamente, si bien en varias ocasiones hubo rebrotes de intervencionismo en áreas específicas. Hasta donde llegan los cálculos de Notaro^{2/} fue siempre en los segundos semestres

1/ La discusión de este proceso se apoya fundamentalmente en J. Notaro, op.cit.

2/ J. Notaro, op.cit. pág. 162 y 163.

de cada año que el proceso avanzó, como muestra el Cuadro 2 . En la actualidad, quedan unos pocos precios administrados: el pan, la leche, las pastas frescas, los combustibles, los medicamentos, los arriendos de casas, los taxímetros, las cosechas agrícolas, los útiles escolares y los precios de los colegios privados, los automóviles, etc.

CUADRO 2

Semestres	<u>Precios administrados en la canasta del IPC</u>							
	(Porcentaje dentro del gasto total del IPC)							
	1974		1975		1976		1977	
	I	II	I	II	I	II	I	
Precios fijados	96.0	91.0	91.0	78.5	75.7	49.0	51.2	
Precios Libres	4.0	9.0	9.0	21.5	24.3	51.0	48.8	

Fuente: J. Ntaro, op.cit.

Queda, como remanente de la época de oro de COPRIN, la DINACOPRIN y su uso de "las paramétricas". Desde marzo de 1977 se volvió a poner en práctica el requerimiento de que las empresas deban entregar a COPRIN (ahora a DINACOPRIN) un conjunto de datos "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/}

Esta resolución derivó en seleccionar un conjunto de empresas representativas de cada sector, que deben entregar sus listas de precios, sus "fórmulas paramétricas de explotación" es decir la composición porcentual del costo y un anexo explicativo. En general, no parece ocurrir mayormente nada con esta información pero en algunas oportunidades -sin que sea fácil saber exactamente por qué- DINACOPRIN eleva sus quejas al Ministerio de Economía quien reacciona de formas diversas; en casos recientes, fijó los precios de las pastas frescas, rebajó los aranceles aplicables a las pinturas, etc.

Aún así, el progreso logrado en materia de precios libres es muy significativo.

^{1/} Resolución Ordinaria 591 de COPRIN, marzo de 1977. Aparentemente la frase se refiere a comportamientos monopolísticos, de donde debe presumirse que COPRIN creía que la competencia perfecta es el "normal" funcionamiento del mercado.

E. PERSPECTIVAS DE LA APERTURA COMERCIAL

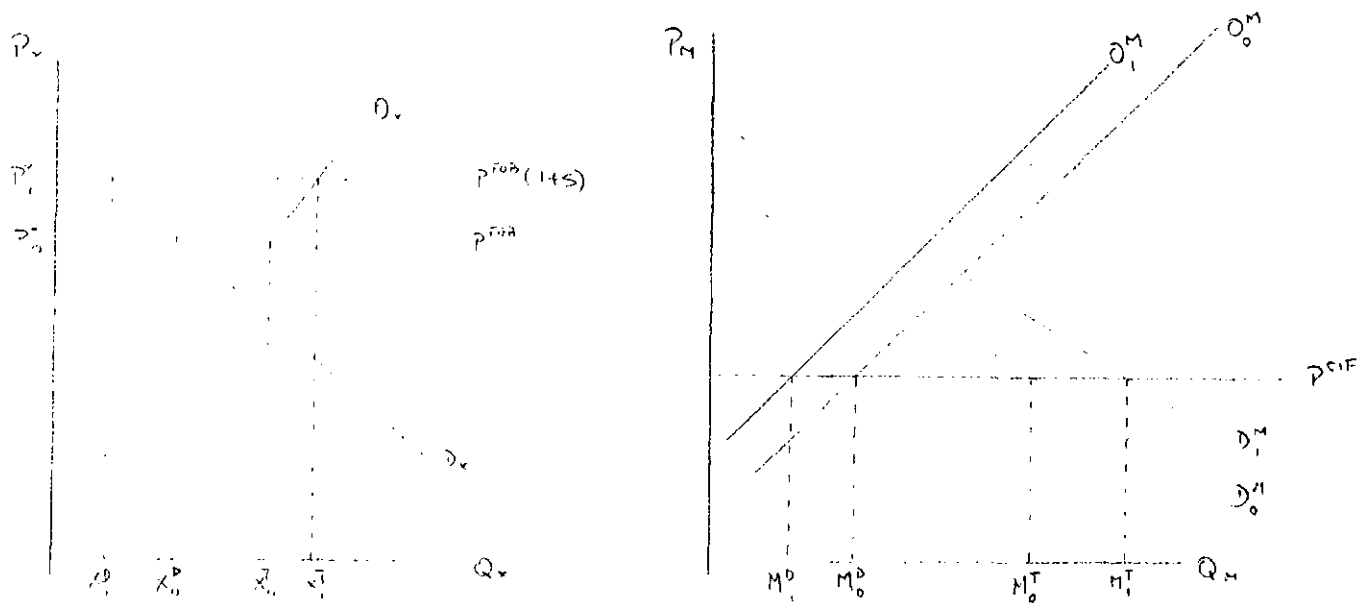
Como se estableció antes, el sistema de comercio exterior propuesto, que estará vigente a partir del 1º de enero de 1985, consistirá de un arancel único de 35% sobre todas las importaciones y de la virtual eliminación de los subsidios a la exportación. Simultáneamente, es probable que se implemente una política de tipo de cambio fijo en términos nominales, en consonancia con el enfoque BCU. Dado que en el Uruguay, como en otros países, todo el proyecto es objeto de polémicas intensas, parece sensato dedicar algún tiempo a formalizar el marco analítico correspondiente.

1. El caso simple donde todos los bienes son transables.

Imaginaremos una economía simple donde sólo hay dos bienes, X y M; X es el bien exportable y M, el importable. Supongamos que los precios internacionales son dados porque el país es pequeño y que el tipo de cambio nominal es fijo. Inicialmente, estamos en equilibrio competitivo con un sistema de comercio libre sin intervención gubernamental; existe algún consumo doméstico de X y alguna producción doméstica de M. Ahora imaginemos un subsidio S a las exportaciones. Dejando por el momento de lado los efectos sobre el balance externo, veamos qué ocurre con la asignación de los recursos domésticos y con el consumo doméstico. El alza del precio de X tendrá dos efectos: de una parte, habrá algún aumento en su producción total, que se manifestará en alguna reducción de la oferta de M. De otra parte, el alza del precio de X hace que parte de la demanda por ese bien se desplace a M. En consecuencia, el precio doméstico de X aumenta por efecto del subsidio, hasta $P^{fob}(1+S)$. Por su parte, en el mercado del bien M hay menor oferta y mayor demanda doméstica; sin embargo, el precio doméstico de M está fijado al nivel P^{cif} , y lo que se ajusta es la cantidad importada.^{1/}

^{1/} Este ajuste es la razón por la cual inicialmente dejé de lado la discusión del balance externo. El aumento en las exportaciones no compensará exactamente la mayor importación sino por casualidad. El consecuente desbalance externo se compensará sea por vía de un ajuste del tipo de cambio, sea por movimientos de capitales, ea por efectos ingreso sobre las demandas por X y M.

Gráfico 2.

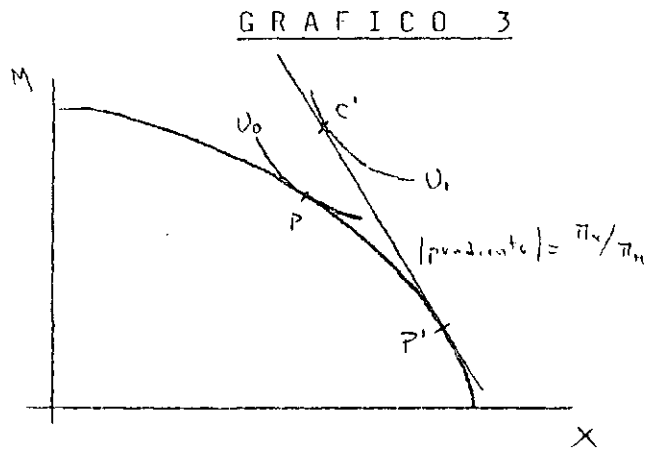


En el panel izquierdo se muestra lo que ocurre en el mercado del bien exportable X. El subsidio hace que aumenten las exportaciones, que pasan de $(X_0^I - X_0^D)$ a $(X_1^I - X_1^D)$. Pero al mismo tiempo el alza del precio interno de X involucra un menor consumo interno del bien, en la cantidad $(X_0^D - X_1^D)$. Si la demanda por X tiene elasticidad superior a la unidad -como suele suceder cuando hay muchos productos y, por ende, muchas posibilidades de sustitución- los consumidores tendrán capacidad adquisitiva "sobrante" que se volcará en un desplazamiento de la demanda por el bien importable M como se muestra en el panel derecho. Pero, al mismo tiempo, si suponemos un nivel constante de utilización de recursos, los recursos que se usan para producir más X $-(X_1^I - X_0^I)$ - deben haber sido retirados de la producción de M que es ahora menos atractiva porque cayó el precio relativo de M respecto del de X. En consecuencia, el precio de M aumentaría de no ser porque está dado por el nivel del precio CIF, supuesto constante el tipo de cambio y el arancel. Entonces aumenta la importación de M, tanto porque su consumo interno crece en $(M_1^I - M_0^I)$ como porque su producción doméstica disminuye en $(M_1^D - M_0^D)$. Dependiendo de las elasticidades de la demanda y de la oferta así como de la elasticidad cruzada (que cobra relevancia al haber más de dos bienes) será más o menos grande el aumento de importaciones generado por un subsidio a las exportaciones. Sin embargo, en este caso simple es inequívoco el aumento del precio relativo de X respecto del de M.

2. Aranceles, precios de factores y distribución del ingreso

Supongamos ahora el caso de una economía pequeña, inicialmente aislada del mercado internacional. Los supuestos no son descabellados en el caso del Uruguay: no cabe duda de que es un país pequeño que no puede afectar el precio internacional de ningún bien, ni siquiera en el caso de la carne. Por otra parte, en los años anteriores al inicio del proceso actual de apertura, la razón importaciones/PBI había llegado a caer debajo de 10% y había bastante tiempo que no superaba el 15%. Mantengamos, sin embargo, el supuesto simplificador de que existen sólo dos bienes, X y M.

En tales condiciones, el país pequeño podría estar produciendo y consumiendo en un punto como P en el Gráfico 3, que muestra una situación inicial de equilibrio en economía cerrada.



En determinado momento el país se abre totalmente al comercio exterior, donde predomina una situación de precios π_x/π_m distinta de la relación interna p_x/p_m que regía en la economía cerrada.

Tal apertura expande la frontera de transformación que está efectivamente accesible a esta economía pequeña: si el punto de producción se mueve de P a P', el país puede luego intercambiar a lo largo de la línea de precios internacionales y consumir en un punto como C'. Del Gráfico surge claramente que en C' el país consume más que antes de ambos bienes por lo cual su incremento de bienestar es inequívoco. Para que ello ocurra sólo se requiere que la producción se organice de forma tal de maximizar el PBI a precios internacionales. Este es, sin duda, el fundamento teórico principal de la neutralidad de las intervenciones económicas estatales.

Lo que ha ocurrido, entonces, es que el país, que inicialmente podía producir X a costo inferior al precio que está dispuesto a pagar el mercado internacional, ha aprovechado esa ventaja comparativa para expandir la producción de X -reduciendo la de M- y para vender X en el exterior para comprar M.

Cúal sea la reacción del consumo depende crucialmente de la redistribución del ingreso que resulte de esta reconversión productiva. Pero es claro que, potencialmente, hay un mejoramiento paretiano en el sentido de que todos los factores pueden ver mejorada su situación, cualquiera sea su propensión al consumo por uno y otro bien, ya que en C' hay mayor disponibilidad de ambos bienes que lo que había en P.

Sin embargo, en ausencia de acciones redistributivas del Gobierno, ese mejoramiento paretiano no se producirá. El libre funcionamiento de las leyes del mercado impondrá que quien gane sea el factor que se usa abundantemente en la producción de X (que se expande) a expensas del factor usado intensamente en la producción de M que se contrae. Introduzcamos para verlo un par de supuestos adicionales. Primero que, tal como hay sólo dos bienes, hay sólo dos factores de producción, trabajo L y capital K. Segundo, que el bien X es intensivo en el uso de L mientras M lo es en el uso de K. Entonces, por el teorema de Stolper-Samuelson, a los dueños de L les conviene la apertura externa mientras a los poseedores de K les conviene la economía cerrada. Lo que ocurre, naturalmente, es que al contraerse la producción de M se liberan ambos factores en una alta proporción K/L; mientras que la reabsorción de factores que se produce al expandirse la oferta de X se hace con una baja proporción K/L. Por tanto, K se hace relativamente más abundante y L, relativamente más escaso. Si los mercados de factores son competitivos, debe subir el precio de L (es decir el salario) relativamente al precio de K, la retribución de todos los demás factores productivos.

Aún en el contexto de mercados competitivos y de una situación de pleno empleo, se puede afectar la redistribución del ingreso descrita mediante la aplicación de un impuesto negativo (es decir un subsidio) al uso de K, si, por razones vinculadas a la función de bienestar social que se está optimizando, se quiere evitar la caída de su precio.

En el contexto de mercados intervenidos y desempleo, sin embargo, se puede fijar administrativamente uno de los precios de factores, por ejemplo

el salario, de tal modo de lograr evitar la redistribución de ingresos en su favor sin incurrir en el costo fiscal de un subsidio o en el costo económico de recaudar los impuestos que lo financien. Parece claro que las expresiones anteriormente citadas del Presidente del BCU ^{1/} precisamente reflejan esta exposición sobre apertura y reconversión productiva, así como la vigencia de la teoría de Heckscher-ohlin sobre ventaja comparativa y dótaciones relativas de factores y del teorema de Stolper-Samuelson. La fijación administrativa de salarios reales decadentes junto con incentivos a la retribución de los otros factores, son expresión de una intervención en el mercado de factores basada además en el supuesto de desempleo (lo que permite que los salarios reales bajos se cumplan) y orientada a promover el ahorro y la inversión por la vía (de raíz lewisiana) de concentrar el ingreso. Hay alguna evidencia de que dicha estrategia puede estar siendo al menos parcialmente frustrada por el propio funcionamiento del mercado laboral -lo cual se discute en la sección correspondiente- que parece estar mostrando una tendencia a revertir el proceso de caída de los salarios reales.

3. Bienes no transables

El panorama es ligeramente más complejo al introducir un tercer bien D, que es doméstico en el sentido de no transable.

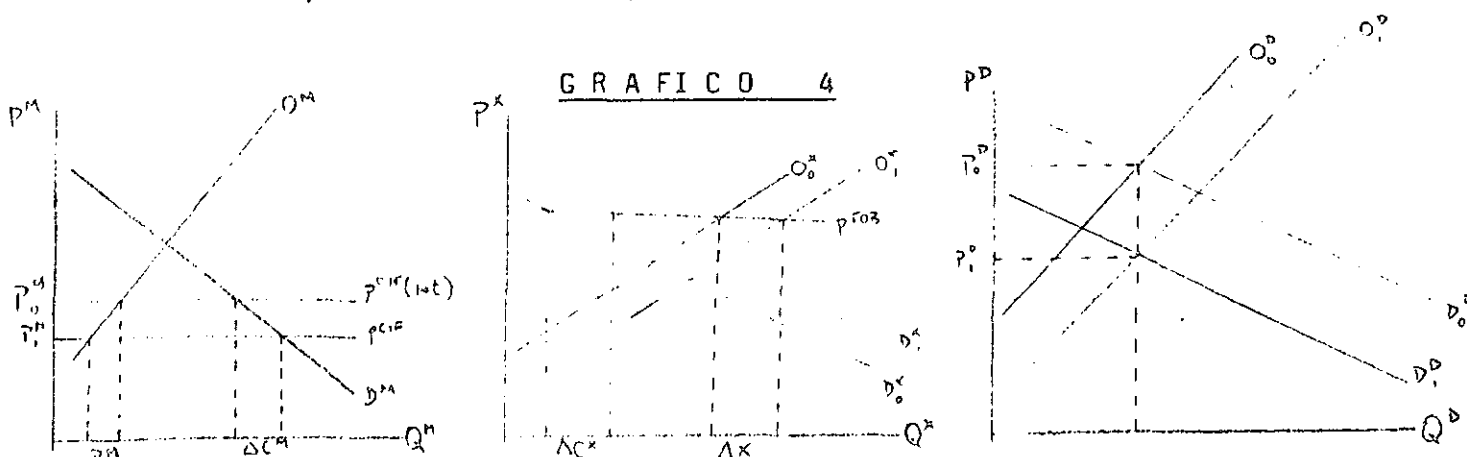
Supongamos que en este caso lo que se hace es colocar un arancel a la importación de M, alzando su precio doméstico. Se producen los dos efectos anteriores, pero ahora sobre los dos bienes restantes. Por un lado, hay algún desplazamiento de la demanda hacia X y hacia D. Por otro, al haber aumentado el precio de M, su producción se hace más rentable y hacia ella fluyen los recursos domésticos. Entonces cae la producción de X y aumenta su consumo doméstico, cayendo su exportación sin cambios en su precio. Aumenta la producción doméstica de M y cae su consumo, con lo cual caen las importaciones, compensándose parcialmente este efecto con la menor exportación.

Veamos ahora qué ocurre cuando, en lugar de un impuesto a las importaciones se crea un impuesto a las exportaciones.

^{1/} Véase la sección B de este trabajo.

La producción de X cae porque ahora es menos rentable; también cae su precio interno (que es igual al precio internacional neto) y por tanto aumenta el consumo doméstico -por ambas razones cae la exportación. Esto se compensa porque el menor consumo doméstico M (la gente consume más X y menos M) y su mayor producción doméstica (usando recursos que liberó X) hacen que caigan las importaciones. Este es el significado del teorema de la simetría de Lerner, que dice que un impuesto a las importaciones es equivalente a un impuesto a las exportaciones y que constituye la base del argumento pro-reintegros en una economía con aranceles altos. Donde difieren los dos casos es en el efecto sobre el precio de D, el bien no comerciable. Al liberarse recursos de la producción de X aumenta la oferta de D y al aumentar el consumo doméstico de X cae la demanda por D; el precio de D debe caer, al contrario de lo que ocurría en el caso del impuesto a las importaciones.

Como antes, el efecto sobre las retribuciones de los factores depende de la intensidad con que ellos se usen en los distintos bienes así como de las elasticidades de sustitución entre factores en producción y entre bienes en el consumo. Para simplificar, supongamos que siguen habiendo sólo dos factores K y L y que el ranking de razones K/L es M, X, D -ya que este último contiene un componente importante de servicios. Veamos entonces qué se espera de la rebaja arancelaria. Los efectos precio son que cae el de M al disminuir los aranceles, queda constante el de X al nivel del precio internacional y disminuye el de D tanto porque le afluyen factores como porque disminuye la demanda por D al consumirse más M. Por tanto disminuye la producción doméstica de M, aumenta la de X y es ambiguo el cambio en la cantidad producida de D (en el Gráfico 4 se muestra un nivel de producción constante).



De no modificarse el volumen producido de D, los cambios en la retribución de factores serían favorables a L, que se usa intensamente en

la producción de X. Pero ello es no más que un capricho del dibujo: es posible imaginar desplazamientos de las curvas tales que cayera la producción de D en una magnitud que sobrecompensara el cambio beneficioso para L producido entre los bienes transables. En tal caso L se haría relativamente más abundante y caería el salario a pesar de que estamos aceptando que los mercados son competitivos y que tanto la teoría de Heckscher-Ohlin como el teorema de Stolper-Samuelson tienen plena vigencia.

4. El traslado de la protección y la política exterior planeada

Indaguemos algo más sobre los efectos precio de distintas políticas comerciales con vistas a comparar los resultados con la política uruguaya prevista.

Colocar un arancel^t sobre las importaciones tendrá efectos diferentes como vimos, sobre las relaciones de precios de los tres bienes. En particular, la evolución de P_M/P_D dependerá crucialmente de la elasticidad cruzada de la demanda por esos bienes, así como de la elasticidad de sustitución entre factores. Si, por ejemplo, M y D son bienes estrechamente sustitutos en el consumo, entonces el alza en P_M inducirá un desplazamiento significativo hacia la derecha, de la demanda por el bien D. Como el aumento en P_M estimulará alguna movilidad de factores de D hacia M, deberá caer la oferta de D. Como consecuencia de la mayor demanda y menor oferta, P_D debe aumentar.

Sin duda, deben aumentar las relaciones P_M/P_X y P_D/P_X ; en efecto, el precio absoluto de P_X no puede aumentar ya que sigue siendo igual a P_X^{FOB} . Por tanto, está claro que al imponerse un arancel t:

$$\begin{aligned}\Delta P_M &= t \\ \Delta P_D &= \alpha t, \quad 0 \leq \alpha \leq 1 \\ \Delta P_X &= 0\end{aligned}$$

En otras palabras, en términos de precios relativos, la protección al sector competitivo de las importaciones se extiende también, en alguna medida, al sector productor de bienes domésticos en tanto el sector exportador pierde en términos relativos frente a los otros dos sectores.

El valor del parámetro α es crucial aquí y depende, como se dijo antes, de la elasticidad de sustitución en el consumo y la producción. Por ejemplo, si M y D son sustitutos perfectos, P_M/P_D será constante e igual a la unidad: en otras palabras, resultará $\alpha = 1$. Si, al contrario, los sustitutos perfectos son X y D, entonces $\alpha = 0$ y $\Delta(P_D/P_X) = 1$. En el primer caso,

todo el peso de la protección cae sobre los exportadores. En el segundo, se reparte entre los exportadores y los productores del bien D. En general, α estará en algún valor intermedio entre cero y la unidad; lo cual significa que, mientras los exportadores siempre pierden con el arancel, los productores de bienes domésticos generalmente pierden en comparación con los productores de M y ganan respecto de los productores de X.

En un trabajo reciente ^{1/} se expone en forma simple dicho proceso. Definamos las unidades de X, M y D de forma tal que sus precios iniciales sean unitarios. Supongamos que se aplica un arancel t a las importaciones de M y que se otorga un subsidio S a las exportaciones de X. Interesa saber cuál será el efecto de tales medidas de política comercial sobre el precio del bien doméstico D. Como ambos bienes comerciados aumentan su precio (el importable en t , el exportable en s), es obvio que la demanda por D debe aumentar por el efecto sustitución y que la oferta de D debe caer, al desplazarse recursos hacia la producción doméstica de X y M. Por tanto P_D debe aumentar. Intuitivamente es claro ^{2/} que debe existir algún parámetro α tal que el aumento en el precio de D sea una combinación lineal de los aumentos en los precios de M y X:

$$(1) \quad \Delta P_D = d = \alpha \Delta P_M + (1-\alpha) \Delta P_X \equiv \alpha t + (1-\alpha) s, \text{ con } 0 \leq \alpha \leq 1$$

Esa ecuación (1) nos permite expresar otras dos que muestran más claramente la relación entre aranceles, subsidios a la exportación y precios internos. Cambiando el signo de (1), operando y sumando t a ambos miembros de la ecuación, obtenemos:

$$(2) \quad t - d = (t-s) (1-\alpha)$$

Del mismo modo, restando s a ambos miembros de la ecuación (1) obtenemos:

$$(3) \quad d - s = \alpha (t-s)$$

Ahora bien, (2) y (3) nos dicen que si $t = s$, es decir si el arancel es igual al subsidio, el precio de los bienes domésticos debe subir en la misma proporción que el precio de los dos bienes comerciados (porque resulta $t=d=s$). En otras palabras, no hay efecto sobre los precios relativos ni sobre la asignación de bienes.

^{1/} A. Banda, L. Sjaastad y J. Yermán, "La incidencia de la protección en el Uruguay", (mimeo), BCU, 1979.

^{2/} En A. Banda, L. Sjaastad y J. Yermán, op. cit. se muestra que dicha intuición es formalmente correcta.

Si t es distinto de s el cambio en el precio del bien doméstico es distinto de cada uno de los cambios en los precios de los bienes comerciados, a menos que α tenga valor cero o unitario. El punto al cual quieren llegar los autores es a mostrar que la política comercial no puede afectar las relaciones de precios de D con X y M . Para ello, dividen la ecuación (2) por la (3) y llegan a :

$$(4) \frac{t - d}{s - d} = \frac{\alpha - 1}{\alpha}$$

En otras palabras, la proporción^{en} que el efecto de la protección se distribuye entre los tres bienes no depende del arancel sino de α , el coeficiente que sintetiza los efectos de las elasticidades de sustitución en la producción y el consumo, entre D y los bienes comerciados X y M .

Con todo, este resultado no es robusto en el caso uruguayo en que el arancel planeado no será único (es decir, no hay "un" t sino varios t_j) mientras que los incentivos a la exportación diferirán, al menos, entre las exportaciones tradicionales y las no tradicionales. Por tanto, tampoco habrá "un" α sino un vector de α_i tales que $\alpha_i = f(t_i, s_i, \dots)$; con lo cual la estructura diferenciada del arancel y los subsidios hace que la protección sí afecte la distribución de las alzas de precios entre los tres bienes. El argumento de los autores me es útil, sin embargo, en otro contexto.

Ocurre que el arancel planeado será cercano a 35%. Dicha cifra es el nivel al cual están convergiendo, en un proceso de seis años, todas las tarifas que eran inicialmente superiores a 35% ^{1/}. Pero el decreto que dispone el proceso de convergencia parece haber olvidado que, en ese momento, ya había aranceles inferiores a 35% ^{2/}. No es claro si dichos aranceles más bajos convergirán hacia 35% o si quedarán en sus niveles

^{1/} Una complicación adicional es que la velocidad del proceso de convergencia es un arma que Economía está utilizando para presionar al entortecimiento del alza de los precios internos. Durante junio de 1980, en dos oportunidades se rebajaron aranceles con la justificación de que la industria local había alzado sus precios en forma exagerada.

^{2/} Se trata del ya mencionado Decreto 736/978, del 26 de diciembre de 1978, que en su artículo 2º dice "Las tasas globales (...) se reducirán, a partir del 1º de enero de 1980 y en un plazo de 5 años en un 16% anual de la diferencia resultante entre dichas tasas globales y el arancel básico de forma tal que desde el 1º de enero de 1985 se aplique en la importación el arancel básico del 35%." El artículo 3º establece rebajas arancelarias para la importación de bienes de capital; el 5º, que a los bienes no producidos localmente se les aplicará la tarifa de 35% de inmediato.

iores. El decreto 787/979 de 31 de diciembre de 1979, por su parte, decreta la nomenclatura arancelaria de importación (NADI) y el arancel para 1980, y mantiene sin cambios todas las tasas arancelarias inferiores a 35%. Ello permite suponer que el arancel no será "flat" sino una protección efectiva que el mismo otorgue dependerá del uso de insuportables con aranceles más bajos.-

Al mismo tiempo, si bien no está aún legislado al firme, un discurso reciente del Ministro de Economía anunció que, a partir del 1º de enero de 1982 las exportaciones no tradicionales comenzarán un proceso tendiente a otorgarles un reintegro "flat" de 5%; implícitamente, las exportaciones tradicionales no tendrán reintegro u otro incentivo alguno.^{1/}

Finalmente, en la medida en que el BCU maneje el tipo de cambio, en tanto o la posición del BCU siga siendo sostener déficit importantes en la cuenta corriente y en tanto la comunidad financiera internacional siga siendo atraída por las altas tasas de interés obtenibles en plaza ^{2/}, debe esperarse que la devaluación del peso uruguayo siga siendo sustancialmente superior al diferencial entre la inflación interna y externa. En otros países, y volviendo al léxico de Banda, Sjaastad y Yermán, el tipo promedio cercano a 35% ^{3/} mientras el tipo medio será inferior a 3.5% ^{4/}.

Si al diferencial entre, digamos 3 y 35% se agrega la revaluación real esperada del peso uruguayo, parece obvio que estamos lejos de la política externa neutral de que habla el Gobierno; al contrario, hay que esperar que subsistan resultados del tipo "resource-pull" hacia las actividades que en el modelo simplificado descrito se llaman M y D. Las primeras, porque un tipo medio cercano a 35% es un incentivo importante. Las segundas, porque recibirán recursos productivos (más allá de los que corresponderían a una situación de política externa neutral) en la medida en que el tipo sea positivo, es decir que el efecto de la protección sobre el precio

como dijo antes, no hay seguridad de que vaya a ser éste el régimen definitivo.-

Como sugiere la experiencia chilena, probablemente perdure varios

Por de un 10% de los ítem de la NADI tienen aranceles que oscilan entre 5%.

Recordando que, en presencia de reintegros fuertes, las exportaciones no tradicionales son cerca de 70% de los totales, al caer violentamente los reintegros la proporción debe caer también. De ahí que el tipo medio debe ser inferior a $0.7 + 0 \times 3 = 3.5$.-

de los bienes no transados sea superior a, digamos, 3%. ^{1/}

5. Las dudas sobre las características futuras del proceso de desgravación.

Recordando la complejidad de los mecanismos arancelarios a que se hace referencia en la sección D., es fácil comprender la dificultad de calcular los efectos que pueda tener, sobre la rentabilidad de las empresas, el pasaje a una protección "flat" de 35 por ciento. Un intento al respecto se discute en el próximo numeral de esta sección.

Sin embargo, antes de esa discusión conviene introducir en detalle las indefiniciones que contiene el proceso mismo.

En primer lugar, no hay evidencia alguna que explique por qué el proceso de desgravación arancelaria converge a un arancel de 35% y no a otra cifra; y hay quien dice que esa cifra podría cambiar -por una cuestión de paz de espíritu me propongo "darla por buena" en adelante.

En segundo término, el decreto 736/978 que estableció el proceso de desgravación lineal partió del supuesto -erróneo, por cierto- de que todas las tarifas eran superiores a 35% y disminuirían anualmente en 16% de la diferencia entre su valor inicial y 35%. En principio, y en forma consistente con el espíritu de ofrecer una protección que al menos no discrimine entre actividades protegidas, muchos supusieron que el proceso de convergencia incluiría aumentos, hacia el 35%, de aquellas tarifas inicialmente menores que esa cifra. Sin embargo, el decreto 787/979 de 31 de diciembre de 1979, que establece el arancel completo vigente en 1980 en forma resultante de la desgravación operada por el Decreto 736/978, deja incambiadas las tarifas inferiores a 35%. En otras palabras, es necesario reconocer que el Decreto más moderno apunta a mantener, aún después del 1º de enero de 1985, una estructura arancelaria diferenciada. A ello debe agregarse que el mismo Decreto 736/978 fija un arancel de 10%, vigente desde el 26. XII.78, para la importación de bienes de capital, a la vez que los exime del 30% del pago de gastos portuarios.

^{1/} El "resource-pull" puede ser muy fuerte, en particular en casos como armadura, empaquetado, etc. Considerese un bien final cuya estructura de costos, a precios del mercado internacional es como se muestra en la primera columna del cuadro siguiente. Supóngase que el insumo importado recibe un gravámen de 26% (un valor frecuente en el actual arancel uruguayo) y que el bien final tiene la protección nominal básica de 35%. La protección efectiva al valor agregado domésticamente llega al 71%.

	A Precios inter- nacionales	Arancel	A Precios domésticos
Insumo importado	80	26%	100.80
Valor agregado	20	71% *	34.20
Precio	100	35%	135.00

* Protección efectiva

En tercer lugar, en Uruguay personeros de la Conducción Económica han discutido frecuentemente el paralelismo entre los efectos de los aranceles y de los subsidios de exportación sobre la asignación de recursos, haciendo uso intensivo del teorema de la simetría de Lerner y sus extensiones. Por tanto, a falta de manifestación gubernamental en contrario, después del Decreto 736/978 se pensó que las exportaciones no tradicionales llegarían a tener reintegros -el nombre local de los subsidios compensatorios de las distorsiones- compatibles con una protección de 35%. ^{1/} A decir verdad, por esa época por primera vez los exportadores tradicionales tomaron conciencia de que un subsidio a las exportaciones no tradicionales es equivalente, en sus efectos sobre la rentabilidad vía precios relativos, a un impuesto sobre las exportaciones tradicionales; y vocalizaron abundantemente el punto. ^{2/} Por esa u otras razones, el Ministro de Economía anunció recientemente en una aparición pública, que el régimen de reintegros, actualmente vigente hasta el 30 de junio de 1978, se prorrogaría por dieciocho meses más; y que posteriormente ellos se reducirían progresivamente a un nivel de 5%. A pesar de que las apariciones ministeriales en la prensa no constituyan instrumento legal, los exportadores no tradicionales están "en pie de guerra" para evitar tal desprotección y para ello utilizan, naturalmente, la simetría lerneriana. El resultado final del tema está aún por verse.

La cuarta incógnita viene dada por la política de tipo de cambio que está bajo la responsabilidad del BCU sin ingerencia -al menos, oficial- del Ministerio de Economía. ^{3/} Ahora bien, como se señala en otra parte de este trabajo, el BCU sostiene que Economía conduce la apertura real con excesiva lentitud. En consecuencia, el BCU decidió fijar un calendario de deva-

^{1/} En Banda, Sjaastad y Yermán, op.cit. se calcula que ese nivel debería ser del orden de 25 por ciento.

^{2/} Tanto la Asociación Rural como la Federación Rural (los grandes y pequeños terratenientes, respectivamente) junto a otras organizaciones menores de base rural vienen haciendo presentaciones al respecto. En parte, el subsidio a la exportación no tradicional se traslada al productor agropecuario por vía de la demanda por materias primas de ese origen, como ocurre con el cuero, la lana, etc.

^{3/} Esto de las intervenciones económicas no oficiales tiene su trascendencia. Recientemente, consultado el Gerente General del Banco de la República sobre si existen o no prohibiciones para importar automóviles armados -por oposición a los "Kits" para armar- dijo que no, pero que el Banco mantiene la política de no dar trámite a las solicitudes respectivas "Por tradición".

luación deliberadamente lento como forma de acelerar el proceso de apertura. ^{1/} Ello, naturalmente, es compatible con el objetivo de reducir la inflación por vía monetaria mediante la baja en las tasas nominales de interés -naturalmente, para operar monetariamente sobre la demanda agregada doméstica lo que se requiere es que las tasas nominales de interés caigan más rápidamente que la inflación. ^{2/} Con ello, se desaceleraría o aún revertiría el actual influjo de capitales, disminuiría la masa monetaria -al menos en la medida M_1 destruyéndose "high-powered money"- y se induciría recesión por el lado de la demanda agregada; simultáneamente se induce recesión al desincentivar la producción local de bienes transables. ^{3/} La principal polémica en el elenco gubernamental es si dicha recesión -todos coinciden en que ella se avecina- debería resultar principalmente en desempleo o en una agudización de la caída de los salarios reales.

Naturalmente, el conflicto entre equilibrio en el balance de pagos y equilibrio en el balance comercial es agudo sólo en la medida en que el flujo de capitales de corto plazo sea significativo; lo cual pasa por la mantención -o nó- de altas tasas de interés de fácil acceso para inversionistas extranjeros a quienes la fijación anticipada del tipo de cambio les elimina el riesgo.

Las altas tasas de interés siguen atrayendo un flujo apreciable de capitales de corto plazo. Es así que puede decirse que "a este precio hay exceso de demanda por la moneda uruguaya" por lo cual devaluar (más rápidamente) "es algo contra lo cual el sentido común más elemental tendría que ponernos en guardia" ^{4/}

^{1/} "Es claro, pues, que existen dos formas de eliminar la protección redundante: a) disminución de la protección nominal; b) atraso del tipo de cambio con relación a la inflación interna". J.Gil, *op. cit.*

^{2/} En junio de 1980, depósitos a 180 días en los bancos comerciales rinden 52 % anual. Como la devaluación anunciada es de 11 % entre el 1º de julio y el 31 de diciembre, la rentabilidad en dólares corrientes es del 23 por ciento anual.

^{3/} Naturalmente, las razones internas para una recesión se unen a la coyuntura internacional desfavorable, a la pérdida de competitividad frente al Brasil, a la disminución de la demanda de origen argentino en la construcción en Montevideo y Punta del Este y al fin de las obras binacionales (Represa de Salto Grande, puentes sobre el Río Uruguay, etc.)

^{4/} R.Díaz, entrevista en Búsqueda, febrero de 1980, pág. 9

En quinto término, está la incognita sobre el comportamiento de Argentina y Brasil -los mayores socios comerciales- y sobre sus relaciones económicas con el Uruguay. Por un lado, la pesada sobrevaluación del peso argentino no sólo mejora el balance comercial uruguayo con ese país sino que induce un fuerte ingreso de capitales. Por otro, está en sus etapas iniciales la negociación de una zona de libre comercio entre ambos países cuyas características -manejadas a nivel de Cancillerías- son desconocidas. Por último, sobre las relaciones con el Brasil giran permanentemente cuestiones extralegales y/o extraeconómicas. Para dar sólo dos ejemplos: aunque Brasil tiene otorgado -vía ALALC- un margen de preferencia arancelaria a los productos lácteos uruguayos, recientemente otorgó una licitación a productos daneses, con arancel cero, a pesar de que los mismos manifiestamente tenían subsidios del orden de 100 por ciento. Como represalia, desde entonces el Banco de la República Oriental del Uruguay simplemente no tramita ninguna autorización de importación desde el Brasil, ni aun aquellas que estaban en marcha antes del incidente de la licitación. Se comprenderá, entonces, que antes de intentar conocer los efectos económicos de las medidas, es necesario adivinar cuales serán éstas.

Ahora bien, suponiendo que de algún modo es posible esa adivinanza, queda por analizar el tema de la protección efectiva. Veamos primero los niveles iniciales de protección efectiva para posteriormente discutir la evolución de ésta y, en consecuencia, de la rentabilidad de las empresas industriales.

6. La protección efectiva

Con niveles de protección nominal tan altos y diferenciados como los que exhibe la economía uruguaya, los cálculos de protección efectiva resultan sumamente complejos. Por fortuna, ellos fueron realizados recientemente para el caso uruguayo. ^{1/}En el libro mencionado se estimó la protección efectiva para un conjunto de actividades que significaban algo más del 50 por ciento del VBP del sector industrial, utilizando una encuesta elaborada por el BCU para preparar las Cuentas Nacionales.

^{1/}J.J.Anichini, J.Caumont y L.Sjaastad, La política comercial...op.cit.

Los autores consideran dos casos. El Caso I refleja la protección efectiva existente en el momento del trabajo, es decir, 1976. El Caso II refleja cual sería la protección efectiva que existiría si se aumentara el tipo de cambio en 25 por ciento como consecuencia de una reducción de las restricciones al comercio internacional.

Cifrándonos al Caso I -que es el que más interesa a los efectos de esta parte- cabe anotar que, no sólo la protección efectiva es, en general, bastante alta, sino que su dispersión es enorme, como muestra el Cuadro 3. De hecho, la protección efectiva media probablemente sería superior a 54.6% si los autores hubieran tenido los datos necesarios para calcular los valores correspondientes a ramas como metálica básica, maquinaria y material de transporte. ^{1/}

El Cuadro 4 muestra el mismo panorama en forma más desagregada, al llegar a tres dígitos de la clasificación industrial.

Por ejemplo, al interior del sector químico, que en promedio está fuertemente desprotegido, encontramos una actividad con protección efectiva de 137% y otra con un nivel de 58%. Del mismo modo, en tanto la fabricación de alambres disfruta una protección efectiva cercana al 600%, la de artículos de aleaciones tienen protección efectiva negativa de casi 13 por ciento, en tanto el valor agregado en los productos metálicos no especificados está protegido a un nivel de casi 1.800 por ciento.

Una conclusión importante es que son precisamente las actividades más intensivas en el uso de capital las que reciben una protección efectiva más alta. Como no hay evidencia de que estas actividades sean enormemente más rentables que el promedio, la conclusión anterior sugiere que, como predice la teoría de Heckscher-Ohlin, un movimiento hacia un comercio más libre sería favorable a una baja en la relación capital-trabajo media de la economía.

Pasemos entonces a hacer algunos apuntes sobre las consecuencias pre-
visibles del proceso de desgravación; anotando previamente que, según la
opinión local mayoritaria, dicho proceso será "la ruina de la industria
nacional".

^{1/} El dato que no fue posible obtener fue el de los precios internacionales de productos de calidad comparable.

7. La evolución esperada de la protección efectiva y sus efectos previsibles.

a. Evolución y efectos generales

Al respecto existe un trabajo ^{1/} que puede ser utilmente aprovechado. Dicho trabajo fue encargado por la Cámara de Industrias y analiza los efectos previsibles de una rebaja arancelaria que llevara la protección a un nivel general de 30 por ciento; dado que en su mayor parte el documento se elaboró antes de la aparición del Decreto 736/978 la cifra utilizada no coincide con el arancel residual planeado pero la diferencia es tan pequeña que los cálculos son tan validos como lo serían si hubieran utilizado la norma de 35%.

El documento parte de la idea central de que los diferenciales de precios de los bienes industriales uruguayos respecto de los del mercado internacional reflejan no sólo la ineficiencia propia de las industrias domésticas sino también los efectos de la acción impositiva estatal y de las ineficiencias de los proveedores de factores e insumos. En consecuencia, Steneri y Barrenechea trabajan con dos hipótesis: la 1, donde sólo se plantean las rebajas arancelarias y la 2 donde se incorporan los efectos de algunas medidas compensatorias, como el alza del tipo de cambio real y la disminución de la ineficiencia en el resto de la economía.

Este es un problema que sobreviene al utilizar el citado trabajo. Está claro que la hipótesis 1 ignora, por ejemplo, el propósito de rebajar los salarios reales y, en particular, las caídas en los costos de los insumos que tendrán que ocurrir como una consecuencia -a veces indirecta- de la desgravación arancelaria. Está igualmente claro que la hipótesis 2 es optimista respecto a la evolución del tipo de cambio, al menos hasta la fecha. Por tanto, como una medida de compromiso debido a la imposibilidad práctica de rehacer los cálculos de Steneri y Barrenechea, opto por promediar las estimaciones de sus hipótesis 1 y 2 -que, afortunadamente, no son gruesamente distintas.

^{1/} C.Steneri y C. Barrenechea, La rebaja de la protección arancelaria, Montevideo, Cámara de Industrias del Uruguay, 1979. Se analizan los resultados de una encuesta dirigida a 63 empresas afiliadas a la Cámara que producen 120 bienes que se agrupan en 12 ramas industriales (de tres dígitos de la CIIU), de las cuales cuatro se agruparon en un rubro varios. Los sectores cubiertos son alimentos (salvo agroindustrias), química y perfumería, metalmecánica, (algunas actividades), textil, artículos eléctricos, papel, minerales no metálicos (cerámicas y vidrio) y manufacturas de plástico. En "varios" se agrupó a la fabricación de tintas, material gráfico y caucho y tabaco.

El siguiente problema del trabajo es que el mismo no incluye -porque, debemos reconocer, es tremendamente difícil hacerlo- los efectos beneficiosos para la producción y el empleo de la reasignación de factores, dentro y entre empresas, hacia aquellas líneas de producción que resulten beneficiadas -o incluso menos dañadas- por las desgravaciones arancelarias. Entre otras cosas, queda por el camino el previsible efecto positivo sobre las exportaciones que pueden tener las rebajas en los costos de la protección "hacia adentro". Por tanto, las estimaciones de Steneri y Barrenechea, promediadas según lo dicho en el párrafo anterior, deben considerarse estimaciones del efecto máximo que sobre la producción tendrá el proceso de apertura externo.

Hecho tal conjunto de salvedades, es posible ir a las cifras calculadas, que dicen que la reducción de las ventas de los sectores cubiertos sería del orden de los 360 millones de dólares; ello implica una caída del orden de 12 por ciento de todas las ventas industriales. Sin embargo, representa el 24 por ciento de las ventas del conjunto de las empresas analizadas. Similarmente, la caída en el valor agregado en estos sectores es del orden de 12 por ciento del PBI industrial, si bien los datos disponibles no permiten calcular qué proporción representa ella en el PBI de estas ramas. Por último, corresponde decir que el proceso de desgravación arancelaria significaría destruir -en los supuestos del trabajo reseñado- unos 28 mil empleos que representan alrededor de 15 por ciento del empleo industrial.

Ahora bien, al interior de las ramas cubiertas por la encuesta de la Cámara se encuentra una gran diversidad de situaciones. De una parte, -como se discute en seguida- la industria de aparatos eléctricos apenas puede sobrevivir con una protección del orden de 100 por ciento en tanto la fabricación de, por ejemplo, productos de vidrio sobrevive hace años con protección efectiva y nominal negativa. ^{1/} Por eso, proyectar a todo el sector industrial la situación de este grupo heterogéneo de actividades puede ^{ser} o no correcto. Naturalmente, el hecho de que sean heterogéneas las actividades analizadas tiende a hacer posible su proyección al universo, pero aún así el nivel de confianza es necesariamente muy bajo. ^{2/}

1/La expresión protección nominal negativa llama la atención. Lo que ocurre es que la protección nominal se definió, en el trabajo de Steneri y Barrenechea, como la diferencia entre el precio doméstico y el precio de importación en condiciones de libre comercio, partida por éste último.

2/ Tratándose de un esfuerzo gremial, uno tiende a pensar que estarían representadas las industrias más amenazadas, aunque sólo fuera por su propio interés en participar. Sin embargo, no está representada, por ejemplo, la agroindustria respecto de la cual es notorio que corre serios riesgos en una economía abierta.

A falta de mejor cosa, supongamos que tanto las ventas como el producto industriales caen en alrededor de 24 por ciento de su nivel inicial -en otras palabras, ello implica suponer que la muestra representa bien al universo de la industria. De ocurrir tal cosa, se produciría una caída del orden de 7 por ciento en el PBI total, ya que la industria compone casi exactamente el 30 por ciento de éste.

Obviamente, si el sector industrial se reduce en casi un cuarto a lo largo de los seis años de desgravación arancelaria, ello involucrará la desaparición de muchas industrias. Sin embargo, un sector cuyo 75 por ciento permanece incólume al final de todos los cambios, es distinto de un sector arruinado, como algunos afirman. Lo que es más, los supuestos explícitos del trabajo de Steneri y Barrenechea son que la industria, parafraseando el viejo lema, "se arruina pero no se reconvierte"; lo cual parece, en más de un caso, improbable.

Es menos claro, a mi juicio, que parezca tolerable el costo en términos de empleos perdidos. Supongamos, de nuevo, que las empresas encuestadas representen el universo industrial. Entonces, en total se destruirían algo más de 50 mil empleos que equivalen a agregar unos 5 puntos a la tasa de desempleo abierto a nivel nacional. Sin embargo, en este caso no es posible confiar en que esta cifra vaya a ser un máximo, como se razonó en los casos de las ventas y el valor agregado. En efecto, una de las variables que Steneri y Barrenechea no cuantifican -de nuevo por la gran complejidad que ello supondría- es el cambio en el coeficiente empleo/producción; y es previsible que el mismo caiga en forma significativa. En efecto, en la medida en que una empresa tiene una protección que le asegura un gran volumen de beneficios, es probable que se despreocupe de minimizar costos mediante, entre otras cosas, la minimización del uso de factores. Una vez que la protección cae -y con ella la rentabilidad- es de suponerse que los empresarios buscarán minimizar costos, de los cuales el más significativo tiende a ser el uso de trabajo. Por tanto no puede confiarse en que el proceso de desgravación vaya a agregar "sólo" unos 5 puntos a la tasa de desempleo abierto.

b. Algunas observaciones desagregadas

Entrando en el detalle del trabajo de Steneri y Barrenechea, pueden anotarse varios hechos interesantes.

El primero es que el mayor impacto de la desgravación tiende a darse cuando ésta llega a dejar las tarifas nominales a niveles de entre 60 y 70

por ciento. Dado el calendario del Decreto 736/978, ello debería ocurrir ya en 1982 para aquellos productos que en 1979 tenían la protección máxima (110 por ciento) en tanto ocurriría en 1981 respecto de los que tenían tarifas nominales iniciales de entre 75 y 100 por ciento. Si a ello se agrega la desprotección inducida por la baja del tipo de cambio real, es posible concluir que algunas empresas ya estarían en el período más crítico en tanto otras lo estarán el año próximo.-

El segundo es que los cálculos que se están reseñando muestran un cierto número de productos que, evaluados a precios internacionales (de insumos y bien final) muestran valor agregado negativo.

El tercero es que en un número mayor de casos la protección efectiva resulta ser menor que la nominal y otros en que la protección efectiva es negativa; es decir que en esos casos la empresa realmente protegida es la que fabrica insumos. Hay ahí un campo claro para la especialización que debería rebajar los efectos negativos que encuentran Steneri y Barrenechea.

El cuarto es que la producción de aparatos eléctricos es la que está en las condiciones de máxima vulnerabilidad: se calcula que con una protección nominal de 100 por ciento la rama comienza a contraerse en forma violenta.^{1/}

c. Conclusión

En la medida en que los calculos anteriores sean -como parece- buenas aproximaciones al impacto maximo de la desgravación arancelaria no parece sensato rasgarse las vestiduras respecto de la caída de las ventas y el producto industriales ya que estas variables prometen presentar bajas no catastróficas.

Si, por el contrario, el empleo cae en una proporción superior a, digamos, 5 por ciento de la PEA, ello representaría un costo significativo. Lo que es más, la mayoría de las empresas industriales afectadas pueden subsistir como importadoras, cosa que ya están haciendo. Pero eso no es aplicable, naturalmente, a los trabajadores. Por tanto, parece que las autoridades deberían tener listos planes de creación de empleos de emergencia; el superavit fiscal y la aguda necesidad de impulsar las inversiones

^{1/} Estos cálculos dejan fuera, como se dijo, la desprotección por política cambiaria. Pero, quizá más que compensatoriamente, también ignoran el hecho -impredecible en su momento- de que la rama ya ha logrado rebajar a 35% los aranceles de todos sus insumos importados (véase la entrevista correspondiente en el Anexo). Con ello hoy sobrevive, quizá holgadamente; pero el panorama se presenta peligroso una vez entren en vigencia las rebajas siguientes.

en infraestructura -demoradas durante al menos una década- sugieren que la solución no es difícil ni ineficiente.

F. RESULTADOS Y PERSPECTIVAS

1. La evolución económica reciente del Uruguay

Los indicadores económicos generales del Uruguay muestran que, después de casi veinte años de estancamiento, el país ha recommenzado a crecer, a invertir y a exportar al tiempo que, entre 1974 y 1978, se notó una tendencia a una estabilización en el ritmo inflacionario. Los cuadros 5 a 10 resumen esos indicadores globales.

Durante los últimos cinco años de la década del '60, el producto bruto interno a costos constantes de factores creció a apenas más de 1 por ciento cada año; aún con el bajísimo crecimiento vegetativo de la población uruguaya, el ingreso per capita permaneció estancado. Al comenzar la década del '70, la situación se hizo aún peor, ya que entre 1970 y 73 el PBI cayó en alrededor de 1 por ciento cada año; fue por esa época que se produjo el máximo de la emigración de uruguayos al exterior, por lo cual no es posible calcular valores confiables del producto por habitante. Naturalmente, aun si éste aumentó por esos años, lo hizo a un costo que nadie en su sano juicio querría volver a pagar.

Después de 1973, con la designación de Alejandro Vegg Villegas como Ministro de Economía, comienza a aplicarse el "nuevo modelo" de desarrollo en el Uruguay. Los resultados económicos globales son incuestionablemente positivos. Entre 1974 y 1979, no sólo el PBI aumenta a razón de 4.3 por ciento cada año, sino que el crecimiento es positivo todos los años y, con sólo dos excepciones (1976 y 1979) la tasa de incremento del PBI es sorprendentemente estable alrededor de la media - una sorpresa que viene dada principalmente porque esos fueron años en que la generalidad de los países se vieron enfrentados a severas fluctuaciones en sus ritmos de expansión.

Dos indicadores tradicionales de lo que se suele llamar un crecimiento "sano" vienen dados por la evolución de las reservas internacionales y por el crecimiento de la inversión.

Como muestra el Cuadro 6, las reservas internacionales netas del sistema bancario -público y privado- uruguayo se han venido expandiendo sólidamente desde 1975. Más tarde cabrá analizar la forma en que se dió dicha expansión.

Por su parte, los datos sobre inversión que se muestran en el Cuadro 7 señalan que dicha variable también crece vigorosamente después de 1973. Es particularmente notorio el salto de la inversión en maquinarias y equipos a partir de los muy bajos niveles de los años 1973-75, en que se prohibió la importación de bienes de capital como forma de equilibrar el balance de pagos, fuertemente deficitario en esa época.

El alto peso de la construcción en la inversión total entre 1975 y 1978 señala principalmente el impacto de las obras públicas ^{1/} orientadas a paliar viejos deficit en el campo de la energía y el transporte. Ese impacto decrece en 1979, siendo sustituida la inversión pública por un rápido crecimiento de la inversión privada en construcciones, que en buena medida obedece al ingreso de capitales extranjeros -abrumadoramente de origen argentino- que gestaron el "boom" de la construcción residencial localizado principalmente en Punta del Este.

En todo caso, el coeficiente de inversión aumentó desde la zona del 15% del pro ducto hasta la del 20%, donde parece mantenerse en forma estable.

El caso uruguayo reciente es ^{uno} de los ejemplos del llamado "export-led growth". El Cuadro 8 muestra la evolución de las exportaciones, en términos de dólares corrientes, en los últimos años. Entre 1973 y 1978, el valor total exportado aumentó a razón de más de 16 por ciento anual; las ^{exportaciones} no tradicionales lo hicieron a un ritmo de casi 40 por ciento anual; y, dentro de ellas, las manufacturas aumentaron a más de 41 por ciento cada año. Aún descontando el hecho de que estos años presencia ron una fuerte inflación mundial, el crecimiento promedio en términos reales es impresionante. Las exportaciones tradicionales - principalmente carne y lana - apenas han mantenido el valor nominal de sus ventas al exterior.

Otro indicador de una economía "sana" es el saldo positivo que, por primera vez en varias décadas, mostró el sector fiscal. Si bien pequeño, en 1979 se logró superavit fiscal, como señala el Cuadro 9.

Los resultados en materia de contención del alza de los precios son decididamente menos espectaculares. Con todo, se pasó de una inflación anual media de sobre 90% en 1973-74, a una de poco más de 50 por ciento en 1975-78. El recrudecimiento del empuje inflacionario en 1979 se adjudica principalmente al fenómeno mencionado de lo que el Ministro de Economía, llama "la demanda agregada por los argentinos en el mercado uruguayo". A lo que se refiere básicamente es al fenómeno de que, al rezagarse significativamente la devaluación del peso argentino frente a la inflación interna en ese país, durante la mayor parte de 1979 la corriente de inversores

^{1/} La Represa de Salto Grande y dos puentes sobre el río Uruguay, obras binacionales emprendidas con la República Argentina, y la Represa del Palmar, son las de mayor volumen.

y turistas argentinos que llegaron al Uruguay fue muy grande en relación al mercado local. Ese desplazamiento hacia la derecha de la demanda agregada se orientó tanto a los bienes inmuebles -campos ganaderos y viviendas en balnearios- como a los bienes de consumo. Dado que la economía argentina es unas 15 veces mayor que la uruguaya -en términos de PBI y poder de compra- el impacto sobre ésta última fue muy fuerte. Este fenómeno coyuntural explica no sólo la inflación de 1979 sino también el excepcionalmente alto crecimiento del PBI en ese año 1/.

1/ En la actualidad, los argentinos "agregan demanda" en territorio brasileño, desde la devaluación masiva del cruzeiro a fines de 1979. Se espera que, en consecuencia, tanto el crecimiento como la inflación en Uruguay alcancen valores próximos a la mitad de los vistos el año pasado.

CUADRO 5

CRECIMIENTO DEL PBI POR SECTORES, 1965-79 ^{1/}

	<u>1965-70</u>	<u>1970-73</u>	<u>1974</u>	<u>1975</u>	<u>1976</u>	<u>1977</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u> ^{4/}	<u>PBI</u> <u>1979</u> ^{4/}
Agricultura ^{2/}	2.8	-2.5	.4	3.3	3.6	-1.3	-3.2	3.8	2833
Industria ^{3/}	2.4	-0.8	3.7	6.7	4.0	6.3	5.8	10.1	5613
Construcción	4.3	-4.6	10.7	31.7	-6.6	14.6	10.8	19.9	1359
Servicios	1.9	-0.8	3.2	1.8	2.6	2.4	4.2	7.6	11892
TOTAL	1.3	-1.2	3.2	4.5	2.6	3.4	3.9	8.4	21696

FUENTE: BCU, Indicadores de la actividad económica-financiera, junio, 1980.

^{1/} A costo de factores, en terminos de precios constantes de 1961

^{2/} Incluye pesca y caza marítima

^{3/} Incluye minas y canteras

^{4/} Estimación en miles de N\$, a precios constantes de 1961.

CUADRO 6

RESERVAS INTERNACIONALES DEL SISTEMA BANCARIO

(En millones de dólares)

Concepto	<u>1975</u> Diciembre	<u>1976</u> Diciembre	<u>1977</u> Diciembre	<u>1978</u> Diciembre	<u>1979</u> Diciembre	Variación Dic.77-Dic.78	Variación Dic.78-Dic.79
A. <u>B.C.U*</u>							
1. <u>Reservas Internac.Netas</u>	<u>235.2</u>	<u>321.8</u>	<u>444.1</u>	<u>599.3</u>	<u>667.1</u>	<u>155.2</u>	<u>67.8</u>
a. Activos	538.8	619.8	759.0	740.3	838.2	- 18.7	97.9
b. Pasivos	303.6	298.0	314.9	141.0	171.1	- 1.4	30.1
B. <u>B.R.O.U.</u>							
1. <u>Reservas Internac.Netas</u>	<u>83.0</u>	<u>109.4</u>	<u>145.1</u>	<u>180.1</u>	<u>205.6</u>	<u>35.0</u>	<u>25.5</u>
a. Activos	91.4	110.5	148.2	180.5	206.3	32.3	25.8
b. Pasivos	8.4	1.1	3.1	0.4	0.7	- 2.7	0.3
C. <u>Banca Privada</u>							
1. <u>Reservas Internac.Netas</u>	- <u>26.3</u>	<u>29.1</u>	- <u>29.2</u>	<u>90.9</u>	<u>53.9</u>	<u>120.1</u>	- <u>37.0</u>
a. Activos	26.9	55.6	61.9	142.0	205.7	80.1	63.7
b. Pasivos	53.2	26.5	91.1	51.1	151.8	- 40.0	100.7
D. <u>TOTAL SISTEMA</u>							
1. <u>Reservas Internac.Netas</u> 1/	<u>291.9</u>	<u>460.3</u>	<u>560.0</u>	<u>870.3</u>	<u>926.6</u>	<u>310.3</u>	<u>56.3</u>
a. Activos	657.1	785.9	969.1	1.062.8	1.250.2	93.7	187.4
b. Pasivos	365.2	325.6	409.1	192.5	323.6	- 216.6	131.1

* Ajustado con los saldos reales de los convenios de créditos recíprocos ALALC.-

1/ Onza Troy de Oro = 155 U\$S.-

CUADRO 7

INDICADORES DE LA INVERSION
(En miles de N\$ a precios de 1961)

	1970	1973	1975	1976	1977	1978	1979*	Tasas anuales de crecimiento	
								1970-75	1975-79
Inversión bruta interna	2733	2458	2995	3618	4106	4099	5393	1.8	15.8
- I.B. fija	2745	2017	2982	3813	4110	4086	5252	1.7	15.2
- Construcción <u>1/</u>	(1554)	(1489)	(2025)	(2251)	(2353)	(2604)	(3149)	5.4	11.7
- Maquinaria y equipos	(1191)	(329)	(957)	(1562)	(1757)	(1482)	(2103)	-4.3	21.8
- Variación de existencias	-12	441	13	-195	-4	13	141	-	-

EN PORCENTAJES DEL FBI A COSTO DE FACTORES

Inversión bruta interna	13.9	13.0	14.7	17.4	19.1	18.3	22.2		
- I.B. fija	14.0	10.7	14.7	18.3	19.1	18.2	21.7		
- Construcción <u>1/</u>	(7.9)	(7.9)	(10.0)	(10.8)	(10.9)	(11.6)	(13.0)		
- Maquinaria y equipos	(6.1)	(2.8)	(4.7)	(7.5)	(8.2)	(6.6)	(8.7)		
- Variación de existencias	-0.1	2.3	0.0	-0.9	0.0	0.1	0.5		

1/ Incluye inversión en plantaciones y cultivos permanentes.

* Cifras preliminares

Fuente: BCU, Indicadores.

CUADRO 8

EXPORTACIONES
(en millones de dólares corrientes)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
TOTAL	<u>321.5</u>	<u>382.2</u>	<u>383.8</u>	<u>546.5</u>	<u>607.5</u>	<u>686.1</u>	<u>788.1</u>
Tradicional ^{1/}	235.8	238.1	193.9	250.9	258.8	248.6	226.3
No tradicionales	85.7	144.1	189.9	295.6	348.7	437.4	561.8
(Manufacturas)	(62.8)	(98.9)	(140.0)	(235.3)	(279.8)	(352.7)

^{1/} Incluye carnes, cueros en bruto, lanas sucias, lavadas, en tops y blousse, trigo y aceite de lino y girasol

FUENTE: 1973-77, IBRD, Uruguay: Economic Memorandum, Washington, 1978; 1978, J.Gil Díaz, op.cit. p.48, salvo que las manufacturas provienen de BCU, op.cit. p. 22; 1979. D.Saráchaga, op.cit.

CUADRO 9

RESULTADO FINANCIERO DE LAS OPERACIONES DE LA TESORERIA

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Millones de N\$	-36.3	-201.6	-363.3	-325.7	-240.6	-400.7	166.3
% del PBI	- 1.4	- 4.4	- 4.3	- 2.5	- 1.2	- 1.3	0.3

FUENTE: J.Gil Díaz, op.cit. p.49.-

CUADRO 10

TASAS DE INFLACION

(en porcentajes anuales del IPC)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Al consumidor	77.5	107.3	66.8	39.9	57.3	46.0	83.1
Al por mayor				45.1	44.8	59.6	77.1

FUENTE: 1973-75, IBRD, op.cit; 1976-79, BCU op.cit.

2. Algunos problemas

Cuando del nivel general de los seis primeros cuadros se desciende a algún nivel de particularización, comienzan a aparecer dudas.

De una parte, está el fenómeno de la concentración del ingreso. En segundo término, la evolución del sector agropecuario es errática y presenta un panorama oscuro. En tercer término, el rebrote inflacionario de 1979 está siendo enfrentado con una política que podría crear problemas. Asu vez, éstos se vinculan a la política de protección (entendido el término en sentido amplio) que recibe críticas tal como está formulada de las cuales quizás la más grave es que no hay seguridad sobre si la misma será permanente. Pasaré revista a cada uno de éstos aspectos para intentar alguna proyección general de las perspectivas de mediano plazo.

a. Concentración del ingreso

Como se discute en el punto 4 de esta sección, no cabe duda de que, en los últimos años, el Uruguay ha presenciado un fuerte proceso de concentración del ingreso que, por ahora, no presenta síntomas de revertirse.

Ahora bien, este es o no un problema dependiendo básicamente de una cuestión ética, involucrada en la forma de la función social de bienestar que se desea optimizar. Si, por ejemplo, dicha función es del tipo de las que apuntan a maximizar niveles de consumo sin dar mayor ponderación a la distribución de ese consumo, entonces la concentración del ingreso no es un problema. Esto es, precisamente, lo que ocurren en el Uruguay. Como reacción a muchos años de estancamiento, los responsables de la política económica uruguaya han adoptado la determinación -de corte lewisiano- de que para crecer es necesario ahorrar y que, para ello, se requiere concentrar ingresos en los grupos de alto ingreso que tienen alta propensión al ahorro. 1/

1/ "Dijimos desde un primer momento, a toda la prensa y a toda la población, sin ruborizarnos, que nuestra política consistió en un primer momento en concentrar el ingreso en las personas que tenían predisposición a invertir y no en las personas que tenían predisposición a consumir. Un país que se queda sin ahorro, como ocurrió con el Uruguay, no puede desarrollarse". Ministro de Economía, Valentín Arismendi, discurso público de 29/05/80 reproducida en El País 30/05/80.

Supongamos que uno acepta la función social de bienestar que explicitó el Ministro de Economía, Con ese supuesto puede analizarse si la política de concentrar para ahorrar dio los frutos esperados. Como se dijo antes, el crecimiento de la inversión -que puede tomarse como el fruto final de la política de "concentrar/ahorrar/invertir"- fue espectacular, cosa que confirma el Cuadro II, que muestra a la inversión aumentando a razón de 24,5 por ciento cada año, en términos de dolares corrientes, entre 1974 y 1979. ^{1/}

Sin embargo, no es claro que tal crecimiento de la inversión haya sido el efecto de una cadena concentración-ahorro-inversión como la que postula el Ministro de Economía. De una parte, está el fenómeno del ahorro externo que explica una porción sustancial de la inversión bruta de los últimos años; y ese volumen de ahorro externo se vincula principalmente a las altas tasas de interés y al hecho del atraso de la devaluación argentina relativamente al alza de los precios en ese país, mucho más que a la concentración del ingreso en el Uruguay.

Puede argüirse que, como muestra el Cuadro II, también el ahorro interno total de la economía uruguaya creció muy rápidamente, de hecho al ritmo de 26 por ciento anual. Aunque creo que de algún modo ese ritmo se vincula a la concentración de ingresos, pienso que dicha vinculación está lejos de ser un caso lewisiano clásico. En efecto, donde crece el ahorro -al menos hasta cuando hay cifras, es en el sector público, cuyo ahorro aumentó en 356 millones de dólares ^{entre 1974 y 1978} /sobrecompensando ampliamente la reducción de 198 millones de dólares que muestra el ahorro privado a pesar de la concentración del ingreso.

La forma en que se vincula el ahorro público a la concentración es doble. Por un lado aumenta fuertemente el rendimiento de algunos impuestos que son esencialmente regresivos, como el IVA y los impuestos de aduana de todo tipo, Estos dos rubros, de hecho, explican el 60 por ciento del incremento de la recaudación impositiva en el período 1976-79. ^{2/}

^{1/} Como se recordará, la inversión-medida en pesos constantes de 1961- aumentó a razón de casi 16% anual entre 1975 y 1979 y a 18.2% anual entre 1974 y 1979.

^{2/} Según cifras del BCU, Indicadores Económicos, junio 1980. Esos dos impuestos recaudaron 3.500 millones más en 1979 que en 1976 en tanto la recaudación total creció en 5.900 millones. En 1976 esos dos impuestos recaudaban el 50% del total. Cae la ponderación de los impuestos sobre los ingresos y sobre el patrimonio; el impuesto a la renta de las personas físicas se había derogado en 1974.

Cuadro 11
AHORRO, INVERSIÓN Y FLUJO DE CAPITAL EXTERNO
 (En millones de dólares)

A ñ o	Sector Privado		Sector Público		TOTAL		Saldo en cuenta corriente de la B.de Pagos	Flujo de Capital			Variación de reservas internacionales netas de la Autoridad Monetaria
	Ahorro	Inversión Bruta	Ahorro	Inversión Bruta	Ahorro	Inversión Bruta		Sector Privado	Sector Público	T o t a l	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10) = 8+9	(11) = (7) + (10)
1974	295	272	-63	78	232	350	-118	-11	49	38	-80
1975	171	296	90	155	261	451	-190	-36	117	81	-108
1976	189	228	143	177	332	405	-74	57	102	159	85
1977	64	134	114	118	178	252	-160	251	34	285	125
1978	97	303	293	214	350	517	-127	207	55	262	135
1979	... a/	704	... a/	343	736	1.047	-311	288	90	378	68

a/ No disponible.

FUENTE: BCU



En segundo término se reduce relativamente el gasto público en salarios y se dice, en Los llamados gastos sociales como salud, educación y seguridad social. El primer punto queda claro tanto por la reducción del número de funcionarios públicos como por la caída de sus salarios reales; respecto del segundo, por más que no se publican cifras, las evidencias puntuales sobre el deterioro de los servicios sugieren que el gasto debe haber disminuido en términos reales.

Frente a ese panorama, el ahorro privado interno disminuye dramáticamente y la inversión privada crece al impulso del ahorro externo que se radica en el país. Cuando más arriba decía que ese ahorro externo llega por razones distintas de la concentración del ingreso en el Uruguay, basaba esa afirmación en dos puntos. Primero, no se vé porque el inversor extranjero había de ser atraído por la caída del salario real en el Uruguay cuando los inversionistas locales no son inducidos a ahorrar para aprovechar esos salarios bajos. Segundo, aunque de nuevo no hay cifras detalladas, está claro que el monto mayor del ahorro externo invertido últimamente en el Uruguay se originó en la Argentina y se orientó a construir y/o adquirir bienes inmuebles en zonas residenciales como Punta del Este y, en menor medida, Montevideo.

Así, parece que la política lewisiana que defiende el Ministro "was right for the wrong reasons".

Retornando por un momento ^a una función social de bienestar distinta de la de los voceros de Gobierno -por lo cual entiendo una en que concentrar ingresos en un costo que sólo sería aceptable pagar a cambio de beneficios muy grandes en términos de crecimiento : en el ingreso medio- cabe preguntarse si la expansión del ahorro público no pudo financiarse de modo de dañar menos a los asalariados. Como hemos visto en párrafos anteriores, parece que la baja del salario real en el sector privado no tuvo mayor influencia en el crecimiento del ahorro y la inversión. ^{1/} Queda, entonces, sólo la baja del ingreso de los funcionarios públicos como un elemento que coadyuvó al logro de incrementos en la inversión. Lo que no está claro, porque no hay cifras disponibles sobre ejecución presupuestaria, es al menos lo siguiente:

a) de qué magnitud fue ese corte de los salarios del sector público relativamente

^{1/} A mi juicio esto se vincula a un problema de oportunidades de inversión -o mejor dicho, a la falta de ellas- al que me referiré más tarde.

a la inversión?

b) era necesario proceder a esos cortes para aumentar la inversión pública o era posible haber logrado financiar esa mayor inversión por impuestos o transferencias externas?

c) aún si era necesario rebajar drásticamente el gasto público corriente, era necesario cortar en la misma proporción los salarios reales del sector privado? Después de todo, estando eliminada la actividad sindical, parece que habría sido posible tener dos mercados laborales independientes, con salarios reales distintos.

b. La evolución del sector agropecuario

Durante varias décadas, el sector agropecuario financió la expansión industrial mediante el manejo, por vía administrativa, de la relación de precios del intercambio interno. Ello se instrumentó mediante la acción coordinada -en forma más o menos precisa- del tipo de cambio y la fijación de precios internos. El caso de la carne vacuna es típico: se mantenía la moneda nacional sobrevaluada a la vez que se aplicaban impuestos a las exportaciones de -entre otros- carne (esos impuestos se llamaban detracciones). Por un lado, las divisas subvaluadas abarataban costos de importación de insumos y bienes de capital, por otro, los impuestos a la exportación y los precios máximos fijados para el consumo doméstico se sincronizaban de tal modo de mantener una oferta interna abundante a un precio interno muy por debajo del internacional, afectando así el costo de la mano de obra y el precio de los bienes sustitutos; por último, en alguna medida el rendimiento de los impuestos a la exportación se utilizaba para subsidiar, de modos directos e indirectos, a la producción industrial.

Dicho sistema se aplicó, en forma estable, durante varias décadas; varió, sí, la intensidad de su aplicación. Por ejemplo, la época de las devaluaciones masivas -concentradas en los años sesenta- se caracterizó porque cada una de ellas vino en respuesta a la política de retención de exportaciones (más particularmente de lana que de carne) que hacían los ganaderos. Pero, en general, está claro que ese mecanismo de extracción de excedente agrícola fue la forma principal de financiar el desarrollo industrial.

Aún en los comienzos del proceso de apertura -es decir desde 1973- siguió vigente la política de transferir ingresos por vía del manejo del tipo de cambio efectivo recibido por los exportadores tradicionales. Ello posiblemente se agravó con el apogeo de diversos sistemas que compusieron la promoción de exportaciones manufactureras entre 1973 y 1979. Estas aumentaron desde una proporción insignificante del total exportado hacia 1970 hasta sobre 70 por ciento de ese total en

años recientes. Naturalmente, el hecho de que el Estado utilizara recursos fiscales para promover exportaciones nuevas significó, de nuevo, rebajar los ingresos de los exportadores tradicionales en la medida en que tal política permite mantener un dado saldo externo con un tipo de cambio significativamente más bajo. Es sorprendente que los ganaderos demoraron alrededor de cinco años en comenzar a protestar públicamente contra la política de promoción; es posible que tal rezago en la protesta se explique por una suerte de espejismo dado por el hecho de que las principales exportaciones manufactureras procesan materias primas de origen ganadero -como el cuero y la lana- o agrícola, como las oleaginosas.

Como consecuencia de dicha política, la evolución del sector agropecuario fue la que muestran los Cuadros 12 y 13. El primero de dichos cuadros es abismante en un país de base ganadera: todos los principales rubros de producción se contraen entre 1971 y 1979 con la excepción de la leche y las aves -cuyo crecimiento es, en todo caso, inferior al de la población. El mismo panorama muestra el Cuadro 13 respecto de lo agrícola, donde sólo crece la producción de oleaginosos.

Al conocedor casual de la economía uruguaya le sorprenderá que esta situación de estancamiento en la producción agropecuaria continúe en 1979. En efecto, a mediados de agosto de 1978 se dictan un conjunto de medidas destinadas a incrementar la rentabilidad del sector agropecuario. Las decisiones básicas consistieron en liberalizar los precios de la carne y sus derivados, de los cereales y las oleaginosas, dejándolos explícitamente libres y fluctuando de acuerdo con la oferta y la demanda; se decretó el libre abastecimiento de carne que, en el caso de Montevideo, estaba monopolizado por el Frigorífico Nacional hacía décadas; la libre exportación de oleaginosas y cereales; así como la eliminación del recargo a las importaciones de fertilizantes y la rebaja arancelaria a las importaciones de maquinaria agrícola, tractores, etc. Naturalmente, se esperaba que estas liberalizaciones de precios de productos claves arrastraran los precios de los demás alimentos.

Sin embargo, los Cuadros 12 y 13 muestran que el incremento de producción agropecuaria durante 1979 fueron moderados en la mayoría de los casos y aún negativos en, por ejemplo, los cereales.

En parte, esto refleja la reconocida rigidez de la oferta agropecuaria en el corto plazo así como la sequía que afectó a los cultivos de verano y las lluvias excesivas que perjudicaron a los de invierno.

Sin embargo, en el caso crucial de la carne, lo que ocurrió fue que no se cumplió la ley. Los efectos de la liberación del precio de la carne vacuna se sintieron



CUADRO 12

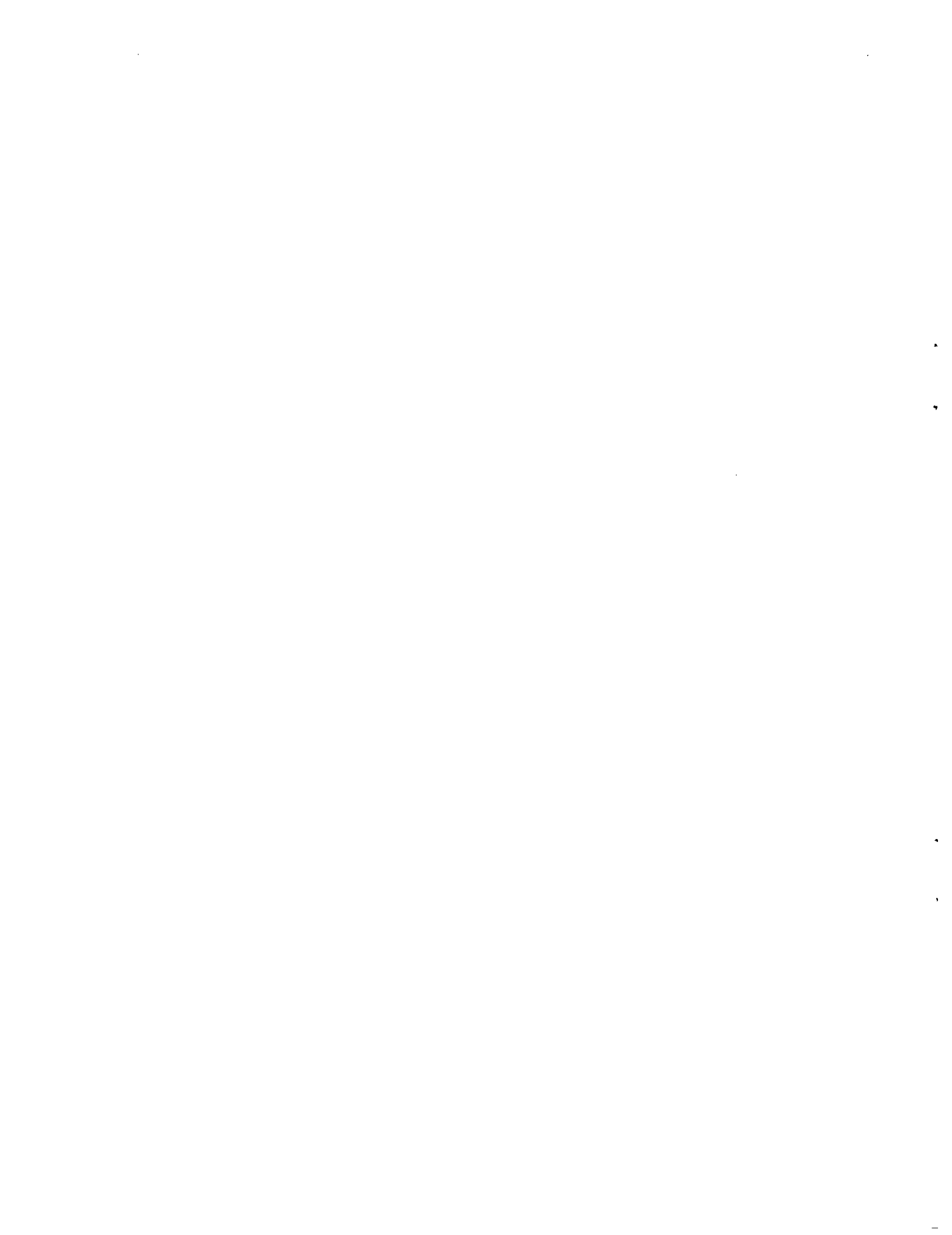
SECTOR GANADERIA, VOLUMEN FISICO DE LA PRODUCCION BRUTA

(Indices, base 1961 = 100)

A ñ o s	G A N A D O			Lana	Leche	Apícola y Avícola	T O T A L
	Vacuno	Resto	Sub Total				
1971	107.1	85.9	102.9	92.2	91.3	155.5	100.6
1972	103.7	86.2	100.2	66.3	94.0	173.0	94.5
1973	117.6	86.3	111.5	66.6	87.3	147.9	97.6
1974	110.2	85.8	105.4	62.1	92.0	128.7	93.4
1975	108.7	86.9	104.4	64.9	96.4	112.5	93.7
1976	86.3	89.9	87.0	71.0	98.9	122.2	87.5
1977	99.8	91.9	98.2	73.2	94.4	134.2	90.8
1978	94.3	80.2	91.6	68.6	97.2	140.4	89.7
1979	95.0	92.0	94.5	73.7	101.6	160.6	94.3

Fuente: BCU, Indicadores, junio 1980.

Preliminar.



CUADRO 13

SECTOR AGRICULTURA VOLUMEN FISICO DE LA PRODUCCIÓN BRUTA

(Indices, base 1961.= 100)

A ñ o s	Cereales	Oleaginosos	Sacarígenas.	Frutas Frescas	Hortalizas	Raíces y tubérculos	Uva para vino	Otros 1/	T O T A L
1971	100.5	69.4	248.4	149.7	106.9	116.9	116.4	559.2	140.8
1972	84.5	78.1	236.9	149.1	106.9	90.7	87.5	435.0	121.1
1973	80.9	75.0	226.0	149.1	106.9	99.2	90.8	565.5	128.4
1974	97.8	56.8	246.9	149.1	106.9	104.3	118.1	515.9	134.3
1975	123.1	93.4	345.3	149.1	106.9	99.4	139.8	290.6	140.2
1976	126.6	118.8	436.6	149.1	106.9	125.5	120.7	280.0	147.7
1977	124.5	81.8	421.3	149.1	106.9	98.9	95.8	295.2	138.0
1978	84.2	126.8	310.9	149.1	106.9	88.7	82.3	329.9	121.1
1979 *	78.2	133.2	233.3	149.1	106.9	108.3	93.3	368.3	122.5

Fuente: BCU, Indicadores, junio 1980.

1/ Incluye: Leguminosas secas, forrajeras de corte y cosecha, inversiones en cultivos permanentes y otros cultivos.

* Cifras preliminares.-



improbable, no deja de ser arriesgado que la base económica del país esté dependiendo de la buena voluntad y la liquidez del sistema bancario.

c. El esfuerzo estabilizador

La inflación es una característica antigua del Uruguay. Como en otros países, a lo largo del tiempo se ha intentado frenarla de diversas maneras que, a grosso modo pueden resumirse en tres grandes grupos: la política de contención por vía de la depresión de la actividad interna, es decir el llamado *modelo del FMI*; la política de fijación administrativa de los precios, que es de larga data en el Uruguay pero que tuvo su máxima expresión en el país a partir de mediados de 1968 en que se impuso una congelación general de precios y salarios, procediéndose también a la creación del Consejo Nacional de Productividad, Precios e Ingresos (COPRIN) cuyo rol fue autorizar o no casi cada alza de precios producida en el país hasta 1974; y la experiencia apertuista actual que intenta llegar a una economía abierta con tipo de cambio fijo cuya inflación sería igual a la internacional.

El Cuadro 14 muestra la evolución de los precios internos al consumo en Montevideo desde 1970 hasta principios de 1980, y el Cuadro 15 hace lo propio respecto de los precios mayoristas de productos nacionales.

Indudablemente es demasiado temprano en el proceso para poder decir si la apertura sirva como elemento estabilizador importante en la economía uruguaya, ya que el proceso de apertura recién comienza y la uruguaya dista mucho de ser una economía abierta.

Sin embargo, vale la pena dedicar algún tiempo a analizar algunos puntos en particular.

El primero es el fenómeno de la privatización del arancel, que suele acompañar a procesos de apertura aplicados a economías donde la tradición sustituidora es de larga data, donde -en gran medida como consecuencia de lo anterior- la estructura industrial y comercial esta fuertemente mono u oligopolizada y donde, junto con la apertura, se produce un fuerte proceso de concentración de ingresos. El segundo es el fenómeno coyuntural de la inflación de 1979 y las explicaciones que a él se dan, tanto por la demanda agregada como por la protección redundante, así como el hecho de que dos tercios del PBI en Uruguay está compuesto por bienes no transables. El tercero es el de la interrelación entre la inflación, el tipo de cambio y los saldos externos y las perspectivas que ello trae respecto de la inversión ^y el desarrollo previsibles.

i) El fenómeno de la privatización del arancel

Según la teoría, una economía abierta en los campos real y financiero sólo puede tener un nivel de inflación interna igual a la internacional más la devaluación de la moneda local 1/. La teoría dice que, si ello no se cumple, es porque los precios de los bienes no transados están evolucionando en forma divergente con los de los bienes transados por razones vinculadas a la oferta y demanda interna de aquéllos. Naturalmente, una economía que todavía mantiene una protección generalizada bastante alta, como es el caso del Uruguay, tiene un alto porcentaje de bienes no transados (aún si son transables) de donde la divergencia entre el ritmo efectivo de la inflación y el ritmo predicho por la teoría puede ser sustancial sin ser sorprendente.

Una de las explicaciones de esa divergencia, en el marco del proceso de reducción arancelaria, es el fenómeno de la privatización del arancel, que nada tiene que ver con los bienes no transables. Se trata, en cambio, de una reversión del proceso habitual según el cual $P^D = P^{GIF}(1+t)R$, donde t es la tarifa aplicable 2/ y R es el tipo de cambio. Por el contrario, en períodos de reducción arancelaria tiende a ocurrir, en algunos casos, que el precio del bien importado excede largamente su costo GIF en moneda local más la nueva tarifa rebajada, situándose más cerca del antiguo nivel del sustituto doméstico. En otras palabras, si t_0 es la tarifa inicial alta y t , la tarifa final, baja, antes de la rebaja ocurría que:

$$(1) \quad P_0^D = P^{GIF}(1 + t_0)R$$

Después que la tarifa cae a t , ocurre que

$$(2) \quad P_1^D \dot{=} P^{GIF}(1+t_0)R > P^{GIF}(1+t)R$$

El importador que logra actuar así "recauda" la rebaja arancelaria:

$$(3) \quad P^{GIF}(t_0 - t)R$$

Gráficamente se puede mostrar el fenómeno como en el Gráfico 5 si suponemos, por simplicidad, que una firma es monopolista tanto antes como después de la rebaja arancelaria; este supuesto se discutirá en seguida. Agreguemos el supuesto de que la

1/ Estrictamente, la igualdad sería $(1+P^D) = (1+P^I)(1+D)$ donde P^D es el crecimiento de los precios internos, P^I el de los internacionales y D es el ritmo de la devaluación. Para valores pequeños de P^I y D , $P^D \dot{=} D+P^I$, ya que $P^I D$ se haría muy pequeño.

2/ Entendida como todo el efecto precio λ de la protección.

tarifa inicial t_0 era "made to measure" de tal modo que el costo de importar

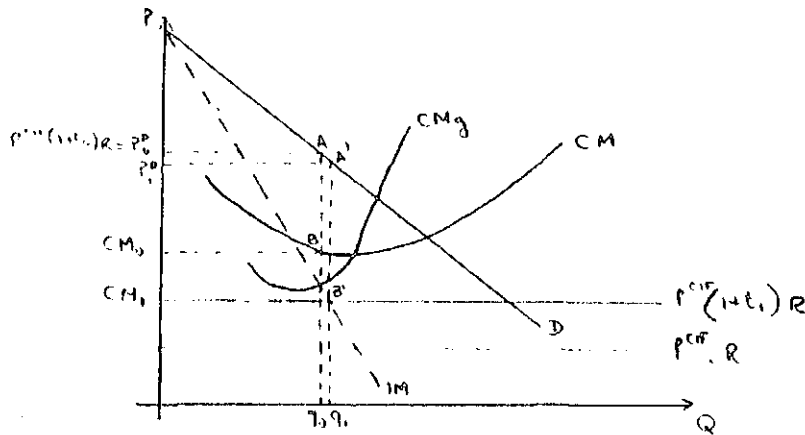


GRAFICO 5.-

coincidía con el precio monopolístico P_0^D . Así, el monopolista producía localmente la cantidad q_0 con un costo medio CM_0 y utilidades dadas por el rectángulo $P_0^D A B C M_0$, iguales a $(P_0^D - CM_0)q_0$.

Ahora postulemos una sustancial rebaja arancelaria que lleva la nueva tarifa al nivel t_1 . Suponiendo que la firma continúa siendo monopolista en el mercado interno del producto en cuestión y que/ de producir e importará; el nuevo equilibrio estará dado por (q_1, P_1^D) donde claramente $P_1^D > P^{cif}(1+t_1)R$ y donde las nuevas utilidades son mostradas por el rectángulo $P_1^D A' B' C M_1$, iguales a $q_1(P_1^D - CM_1) > q_0(P_0^D - CM_0)$. En otras palabras la rebaja arancelaria apenas influye sobre el precio doméstico; el efecto principal es que los factores de producción que antes producían el bien en cuestión transfieren ingreso a la firma monopolista. El efecto concentrador de ingresos es fuerte.

Corresponde ahora discutir por qué, al abrirse la importación, la firma puede mantener su condición monopolística. En la experiencia de los países del Cono Sur, esa posibilidad depende crucialmente de las características del bien en cuestión; lo cual ejemplificaré con dos casos extremos, el whisky y los lavarropas.

En ambos casos, a cortísimo plazo puede haber una situación monopolística si una firma tenía relaciones comerciales con el exportador extranjero; en tal caso, la firma local (que, supongamos, producía con patente extranjera) aprovecha esa conexión inmediata con la casa matriz e importa antes que ningún competidor. Hay ahí un rezago de algunos meses durante los cuales la firma local es monopolística. Si no hay otras barreras, al corto tiempo otras firmas locales lograrán importar el bien en cuestión y eliminarán las ganancias monopolísticas. Es el caso del whisky: una botella

cuyo precio CIF Montevideo es de unos 5 dólares termina vendiéndose en plaza a al rededor de 20 dólares, después de pagar una serie de impuestos que suman más de 260 por ciento del valor CIF ^{1/} con lo cual se configura un margen de comercialización del orden de 10 por ciento.

En cambio, en otros casos puede haber barreras a la entrada que sostengan la posición monopólica por un tiempo largo. Una de esas barreras es el acuerdo de exclusividad de una empresa local con el proveedor extranjero; por ejemplo, en el caso uruguayo, una firma armadora automotriz dice tener la representación exclusiva de dos marcas de automóviles japoneses. Con todo este tipo de barrera no debería ser sólida: por un lado, la firma extranjera no debería tener mayor interés en ver restringidas sus exportaciones; por otro, casi cualquier producto tiene sustitutos cercanos en el comercio internacional: Japón exporta al menos cuatro marcas distintas de automóviles, todos de calidad y precios comparables.

La barrera que sí es sólida viene dada por la tenencia de la red de distribuidores y servicios de reparación. En general, los bienes de consumo durables son bienes compuestos de las características del producto mismo y de la capacidad de venderlo, financiarlo y hacerle mantenimiento y reparaciones ^{2/}. Es en este campo que las firmas que antes producían localmente las, por ejemplo, lavarropas, llevan una ventaja significativa. Establecer la red de distribución y "Service" lleva tiempo; aún más, bien puede darse el caso de que la red existente antes de la reducción arancelaria tenga, después de ella, al menos la capacidad instalada óptima o más aún. ^{3/} En tal caso, la posición monopólica bien puede perdurar durante varios años, en particular si el monopolista no maximiza estrictamente sus utilidades. Por ejemplo, en el caso uruguayo las autoridades económicas esperan que el precio

^{1/} Al impuesto aduanero de 74% se deben sumar otros impuestos, tasas y gastos (20%), y los impuestos específicos (70%).

^{2/} Esta es una lección que están aprendiendo, por ejemplo, los chilenos que compraron automóviles en firmas que no instalaron stocks de repuestos ni talleres eficientes.

^{3/} Por ejemplo, en una economía del tamaño de la de los EEUU cada fábrica de electrodomésticos encuentra conveniente, dadas economías de escala, tener sólo uno o unos pocos centros de reparaciones, a los cuales se fletan los productos a reparar, a menudo desde cientos de millas de distancia. Es improbable que economías como la chilena, la uruguayo y aún la argentina encuentren óptimo tener una multitud de cadenas de reparaciones y mantenimiento.

interno de los automóviles sea alrededor de 4 veces el precio CIF en moneda nacional, a pesar de que las tarifas y demás gabelos sólo justifican algo más de la mitad de ese diferencial ^{1/}. Claramente hay aquí un elemento de imperfección del mercado. El caso viene ejemplificado por las lavarropas. Importadas por una filial de la casa matriz a un precio CIF de 390 dólares ^{2/} pagan un arancel de 35% y otras tasas y gastos que suman un 10% adicional para un costo en local de venta de 580 dólares. El precio al consumidor es de 1.300 dólares al contado para un margen de ganancia de 125%, diez veces mayor que en el caso del whisky. ^{3/}

Como es obvio, este proceso tiene varios tipos de consecuencias: sobre la distribución del ingreso, sobre la asignación de los recursos de inversión y sobre la evolución de los precios.

^{1/} Al impuesto aduanero de 103% se agrega el 20% por concepto de impuesto sun-
tuario y el 18% del IVA para una carga fiscal de 187%. El mark-up es del orden
del 50%.

^{2/} Datos de Comisión de Recargos.

^{3/} Adicionalmente, las tasas de interés implícitas en los planes de financiación
son de 75 a 85 por ciento anual para planes de 10 a 20 meses. La inflación espera-
da es de menos de 50 por ciento anual.

ii) Las explicaciones oficiales de por qué no disminuye la inflación

En algunos ambientes uruguayos se acepta como artículo de fe que la inflación interna no puede exceder a la internacional más los efectos del ritmo de la devaluación. Por eso, que en 1979 los precios hayan aumentado en sobre 80% ha causado una viva polémica. Las explicaciones son de dos tipos: desde el BCU se dice que, al existir protección redundante, las empresas han podido elevar su precio por encima de lo que era teóricamente posible. Ahora bien, si la inflación internacional en 1979 fue de 14.5 por ciento ^{1/} y el peso uruguayo se devaluó en 29.4% a lo largo del año, ^{2/} el aprovechamiento del agua en la tarifa tendría que explicar casi 24 puntos de inflación; y que haya 24 por ciento de agua en la tarifa, en el promedio de todos los bienes importados, aparece como francamente exagerado. ^{3/} Pero lo más importante al respecto es observar que la teoría que vincula tan estrechamente la inflación interna a la internacional y a la devaluación es una simplificación que asume la inexistencia de bienes no transados; en circunstancias en que no menos que dos tercios de todos los bienes y servicios que componen el PBI en el Uruguay son no transables por definición. ^{4/} De donde la teoría, como herramienta cuantitativa, pierde buena parte de su atractivo.

La segunda explicación de la divergencia entre inflación predicha y esperada, es lo que el Ministro de Economía llama la "demanda agregada por los argentinos en el mercado uruguayo". Al margen del pintoresquismo de la elección de las palabras parece claro que fue éste el mecanismo que precipitó el alza de los precios junto con el crecimiento económico. Es relevante recordar qué cosas demandaban los argentinos: bienes inmuebles, servicios vinculados al turismo y bienes industriales susceptibles de "contrabando hormiga" -principalmente calzado y vestuario. Ahora bien, los dos primeros son no transables por definición. Por su parte, los últimos no se importaron porque la "invasión argentina" se dio en una sucesión de plazos muy cortos: el verano, las vacaciones de invierno, la semana de primavera; y no cabe duda que en plazos tan cortos, aun la oferta de bienes

^{1/} BCU, Índice mensual de precios internacionales; se refiere a la canasta de importaciones uruguayas.

^{2/} BCU, Cotizaciones del tipo de cambio

^{3/} En J.J. Anichini et al, op.cit., se calcula que la tarifa media efectivamente aplicada es de 26 por ciento.

^{4/} Bien mirado un cuadro de PBI por sectores, casi los únicos bienes transables corresponden a la agricultura, la minería y la industria. De la construcción en adelante, lo transable es excepcional.

importados es vertical en vez de horizontal como ocurre en plazos más largos y, en particular, cuando las tendencias de la demanda son más previsibles.

Naturalmente, los inversores y turistas argentinos dejaron ^{su} moneda extranjera, por vía directa o indirecta, en el BCU; lo que implicó una fuerte expansión de la cantidad de dinero, que fue la faz monetaria del empuje inflacionario.

Desde entonces, el BCU ha tomado el problema en sus manos; actuando a través del tipo de cambio -rezagándolo- el BCU se propone:

- desincentivar la producción nacional de bienes transados
- rebajar la protección redundante
- Disminuir la emisión tanto por vía del tipo de cambio mismo como por la reducción de la brecha entre los precios en la Argentina y los precios en el Uruguay.

Naturalmente, se espera para 1980 un balance comercial/^{y en cuenta corriente} fuertemente deficitario -que, se supone, será más que compensado por el influjo de capitales. Pero lo que ello implica, en buenas cuentas, es una depresión más o menos severa del nivel de la actividad interna. Y, para muchos, no está claro si esa prioridad de la lucha antiinflacionaria sobre el crecimiento era necesaria ante el hecho de que, como decíamos antes, en la actualidad los argentinos "agregan demanda" principalmente a la economía brasileña.

d. Inversiones productivas y claridad de las reglas del juego

En este trabajo se ha recalcado en varias oportunidades que los inversionistas no ven claras cuales serán las reglas del juego económico en el mediano plazo. En particular, son varios los aspectos del regimen externo que están en duda, y uno clave es, precisamente, la política respecto del tipo de cambio.

Ello se manifiesta en un hecho fundamental: son todavía relativamente escasas las inversiones en maquinarias y equipos. Antes de entrar al detalle correspondiente, recordemos que ello ocurrió también en Chile, sin perjuicio de lo cual la economía chilena creció a altas tasas invirtiendo poco; hecho que se maneja en Uruguay para restar importancia a la inversión lenta. Pero resulta que el argumento es de dudosa validez porque el Uruguay no tiene un año 1975 por recuperar; es decir no tiene una enorme capacidad ociosa a partir de la cual es posible crecer sin haber invertido. Por el contrario, en Uruguay hace muchos años que la tasa de inversión es baja y las importaciones de bienes de capital estuvieron cerradas o severamente comprimidas durante varios años.

Parece probable que el rápido crecimiento logrado en 1979 -8.4 por ciento en terminos de producto total, 10.1% en terminos del producto industrial- se logró, en buena medida, sobre la base de una explotación supranormal de la capacidad instalada, como lo sugieren los largos plazos de entrega que caracterizaron a varias

industrias. De modo que la inversión retoma su rol crucial como prerrequisito del crecimiento.

Como se ha dicho antes, el coeficiente de inversión total se ha venido incrementando desde el bajísimo nivel de 11.4% en 1974 a uno de 16.8% en 1979. ^{1/} Por su parte, el coeficiente de inversión en maquinarias y equipos aumentó desde 1.9 y 3.8 por ciento en 1974 y 75 hasta 5 y 5.7 por ciento en 1978 y 79.

En otras palabras, estas cifras presentan incrementos muy sustanciales aun si ellos se hacen desde niveles iniciales sumamente bajos.

Con todo, es necesario recordar que, dentro de la inversión en maquinarias y equipos se incluye todo el material rodante, de donde las cifras de inversión de 1978 y 1979 incluyen un componente importante de automóviles de pasajeros; de hecho, este rubro compone 26 por ciento en 1978 y 32 por ciento en 1979, del total de la inversión en maquinarias y equipos.

No es sorprendente, entonces, que las importaciones de bienes de capital estrictamente definidas sean un volumen bastante menor que el que aparece en las Cuentas Nacionales. De hecho, estas importaciones fueron de 96 y 153 millones de dólares en 1978 y 1979, lo cual resulta ser en ambos años, el 38 por ciento de la inversión en maquinarias y equipos.

En otras palabras, parece que las cifras globales sobre evolución de la inversión presentan un panorama más optimista de lo que debería ser, al estar "infladas" por el boom de la construcción y por el inicio de la corriente importadora de automóviles.

De nuevo, no es demasiado sorprendente, que la inversión en maquinaria y equipos propiamente tales no "despeque" en forma visible, dado el panorama confuso al que se ha hecho repetidas referencias en este trabajo. La opinión empresarial casi unánime es que las inversiones actuales se basan principalmente en la dinámica misma del proceso de inversión -es decir, responden a decisiones de inversión de hace, digamos, dos o tres años- o apuntan a aprovechar las perspectivas ventajosas que ofrece el mercado argentino en el corto plazo; lo cual involucra correr serios riesgos si la excepcional coyuntura argentina no se mantiene sino por algunos meses.

Nótese, por ejemplo, que en 1975-77 las inversiones se orientaron de preferencia a los sectores que estaban exportando al amparo de la promoción. Pero

^{1/} calculado a precios corrientes. Usando la serie de precios constantes, el coeficiente pasa de 12 a 22 por ciento en ese mismo lapso.

las exportaciones, medidas en precios constantes, crecieron sólo 4.6 por ciento en 1978 y cayeron en 1% en 1979; como sólo la pesca continuó su evolución positiva, sólo los barcos pesqueros continuaron su crecimiento rápido entre los bienes de capital importados en 1979. El otro rubro importante en 1979 fueron las importaciones de equipos destinados a la producción agropecuaria, a raíz de los Decretos de liberalización de los precios ganaderos de agosto de 1978; el posterior oscurecimiento del panorama determina que, para 1980 se espera una caída vertical de estas importaciones.

CUADRO 14

INDICE DE LOS PRECIOS DEL CONSUMO EN MONTEVIDEO 1/
(1968 = 100)

Años	Período	General	Alimentación	Indumentaria	Vivienda	Varios	Cambio porcentual al año de
1970	Promedio	140.7	125.6	184.6	204.2	138.1	
	Diciembre	154.3	134.7	214.0	215.0	155.0	-
1971	Promedio	174.4	156.4	239.3	246.6	166.4	
	Diciembre	209.3	201.0	276.3	265.9	182.7	35.6
1972	Promedio	307.8	303.1	386.5	352.9	270.5	
	Diciembre	407.6	418.6	514.0	392.9	337.5	94.7
1973	Promedio	606.3	614.6	725.3	644.1	549.6	
	Diciembre	723.4	741.9	874.2	755.2	645.3	77.5
1974	Promedio	1.074.2	1.059.8	1.181.8	1.168.0	1.075.6	
	Diciembre	1.499.4	1.524.5	1.509.8	1.596.9	1.481.4	107.3
1975	Promedio	1.948.6	1.810.0	1.976.8	2.311.3	2.083.8	
	Diciembre	2.501.7	2.333.3	2.536.6	3.011.7	2.625.6	66.8
1976	Promedio	2.935.1	2.673.4	2.919.9	3.623.6	3.168.2	
	Diciembre	3.501.1	3.230.7	3.460.9	4.323.2	3.705.5	39.9
1977	Promedio	4.643.1	4.384.0	4.287.5	5.771.8	4.828.1	
	Diciembre	5.506.3	5.153.0	5.073.8	7.197.1	5.561.8	57.3
1978	Promedio	6.711.5	6.336.5	5.986.4	8.927.6	6.645.5	
	Marzo	5.877.2	5.347.5	5.417.6	7.970.8	6.026.1	
	Junio	6.539.5	6.182.6	5.905.0	8.711.8	6.414.9	
	Setiembre	7.278.9	6.918.3	6.236.6	9.791.6	7.153.8	
	Diciembre	8.040.0	7.644.6	7.075.8	10.479.3	8.057.5	46.0
1979	Promedio	11.197.6	10.831.6	10.325.2	14.190.1	10.933.7	
	Enero	8.491.2	8.325.9	7.288.2	10.766.6	8.315.1	
	Febrero	8.893.7	8.703.0	7.520.6	11.562.1	8.585.8	
	Marzo	9.123.8	8.839.7	8.009.9	11.837.6	8.864.3	
	Abril	9.539.1	9.259.6	8.691.0	12.170.8	9.237.6	
	Mayo	10.221.7	9.756.0	9.472.6	12.944.5	10.228.2	
	Junio	10.650.6	10.267.8	10.207.9	13.248.3	10.472.3	
	Julio	11.012.6	10.649.0	10.638.3	13.687.6	10.733.3	
	Agosto	12.067.8	11.721.4	11.065.3	15.016.1	11.921.5	
	Setiembre	12.622.5	12.222.1	11.662.2	15.933.9	12.335.5	
	Octubre	13.052.0	12.590.1	12.384.9	16.479.5	12.696.4	
	Noviembre	13.971.7	13.424.6	13.151.1	17.892.6	13.558.4	
	Diciembre	14.724.4	14.219.4	13.810.5	18.741.0	14.256.0	83.1
1980	Enero	15.261.6	14.318.8	13.953.3	20.407.0	15.053.1	
	Febrero	15.932.7	14.836.2	14.178.3	21.641.8	15.871.2	
	Marzo	16.246.4	15.059.1	14.334.5	22.029.3	16.407.8	78.1 (*)

Fuente: BCU, Indicadores, junio 1980.

1/ Elaborado en base a los datos confeccionados por la Dirección General de Estadística y Censos.

(*) Marzo 1979 - Marzo 1980. El ritmo de inflación anual implícito en las alzas

del primer trimestre es de 18.2%.

CUADRO 15

INDICE DE PRECIOS AL POR MAYOR DE PRODUCTOS

NACIONALES

(1968=100)

Años	Período	Indice General	Productos Manufactu.	Productos Agropec.	Productos Pecuarios	Productos Agrícolas	General, aumento % sobre el año anterior
1970	Promedio	131.2	132.3	127.9	143.6	110.3	
	Diciembre	140.5	141.0	139.1	162.9	112.3	-
1971	Promedio	158.0	155.0	166.0	204.5	122.8	
	Diciembre	196.7	186.3	224.8	294.9	146.3	40.0
1972	Promedio	300.0	279.7	355.0	452.2	246.1	
	Diciembre	422.1	377.8	541.7	677.7	389.5	114.6
1973	Promedio	644.8	609.6	739.6	903.0	556.7	
	Diciembre	809.2	745.0	982.3	1.150.5	794.0	91.7
1974	Promedio	1.152.2	1.136.2	1.195.4	1.308.3	1.069.0	
	Diciembre	1.517.0	1.515.3	1.521.9	1.441.3	1.612.2	87.5
1975	Promedio	1.985.9	2.069.0	1.761.5	1.655.5	1.880.3	
	Diciembre	2.503.1	2.664.8	2.066.3	1.843.5	2.315.9	65.0
1976	Promedio	2.990.6	3.198.9	2.427.9	2.502.3	2.344.5	
	Diciembre	3.631.9	3.864.6	3.003.4	3.394.5	2.565.5	45.1
1977	Promedio	4.495.6	4.793.0	3.692.3	4.152.1	3.177.6	
	Diciembre	5.259.9	5.474.7	4.679.8	5.399.2	3.874.3	49.8
1978	Promedio	6.679.3	6.718.2	6.574.1	7.294.6	5.767.4	
	Marzo	5.666.0	5.863.5	5.132.5	5.531.4	4.685.8	
	Junio	6.324.2	6.518.9	5.798.3	5.834.6	5.757.6	
	Setiembre	7.334.7	7.232.8	7.609.3	8.861.4	6.207.4	
	Diciembre	8.393.4	8.174.7	8.983.6	10.563.5	7.214.5	59.1
1979	Promedio	12.050.5	11.580.2	13.320.1	17.034.6	9.161.1	
	Enero	8.806.8	8.521.2	9.577.7	11.216.6	7.742.8	
	Febrero	9.227.7	8.751.6	10.512.9	11.550.5	9.351.1	
	Marzo	9.657.4	9.203.0	10.884.3	12.454.5	9.126.2	
	Abril	10.269.3	9.930.6	11.183.5	13.447.1	8.649.0	
	Mayo	11.249.6	10.873.9	12.263.6	15.762.2	8.346.2	
	Junio	11.678.1	11.253.1	12.825.4	16.991.1	8.161.0	
	Julio	12.207.0	11.550.8	13.978.6	18.689.8	8.703.6	
	Agosto	13.645.8	12.863.4	15.758.2	21.393.4	9.448.5	
	Setiembre	13.822.9	13.053.2	15.900.7	21.220.5	9.944.2	
	Octubre	14.221.3	13.519.4	16.116.2	21.481.2	10.109.2	
	Noviembre	14.957.1	14.509.7	16.164.7	21.403.7	10.298.6	
Diciembre	14.862.9	14.932.0	14.676.0	18.804.7	10.053.2	77.1	
1980	Enero	15.024.8	15.466.6	13.831.3	16.881.9	10.415.7	
	Febrero	15.364.3	15.841.9	14.074.0	16.839.6	10.977.4	
	Marzo	15.724.7	16.039.7	14.873.6	17.435.2	12.005.4	62.9(*)

Fuente: BCU, Indicadores, junio 1980.

(*) Hasta marzo 1980, el ritmo de inflación anual implícito en las alzas del primer trimestre es de 25.2%

CUADRO 15

OFERTA Y DEMANDA GLOBALES

(En miles de NS corrientes)

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979*
I. OFERTA GLOBAL	815.879	1:411.885	2:898.982	5:367.662	9:987.023	15:448.515	24:277.695	36:423.228	67:088.341
1. Producto bruto interno	735.744	1:237.776	2:576.104	4:604.427	8:368.793	13:003.048	19:922.000	30:314.497	55:044.908
2. Importaciones	80.135	174.109	322.878	763.235	1:613.230	2:445.467	4:355.695	6:108.731	12:043.433
II. DEMANDA GLOBAL	815.879	1:411.885	2:898.982	5:367.662	9:982.023	15:448.515	24:277.695	36:423.228	67:088.341
1. Demanda Interna	745.104	1:233.013	2:544.007	4:726.959	8:664.286	13:098.173	20:503.915	30:893.379	57:801.822
a) Inversión bruta interna.	91.180	146.988	322.242	524.035	1:102.237	1:870.596	3:074.838	4:320.226	9:261.344
i. Inversión bruta fija	82.785	121.258	229.343	464.607	1:089.749	1:951.749	3:076.976	4:312.039	8:804.895
- Construcción ^{1/}	(57.158)	(94.921)	(185.413)	(377.379)	(769.645)	(1:182.220)	(1:791.250)	(2:782.280)	(5:678.498)
- Maquinaria y equipo	(25.627)	(26.337)	(43.930)	(87.228)	(320.104)	(769.529)	(1:285.726)	(1:529.759)	(3:126.397)
ii. Variación de existencias	8.395	25.730	92.899	60.028	12.488	- 81.153	- 2.138	8.187	456.449
b) Consumo total	653.924	1:086.025	2:222.665	4:202.324	7:562.049	11:227.577	17:429.077	26:573.153	48:540.478
- Consumo público	118.595	152.982	364.252	680.383	1:115.625	1:755.150	2:451.006	3:821.146	...
- Consumo privado	535.329	933.043	1:858.413	3:521.941	6:446.424	9:472.427	14:978.071	22:752.007	...
2. Exportaciones	70.775	178.872	354.075	640.703	1:317.737	2:350.342	3:773.780	5:529.849	9:286.519

1/ Incluye Inversión en Plantaciones y Cultivos permanentes.-

* Cifras preliminares.-

CUADRO 17

OFERTA Y DEMANDA GLOBALES

(En miles de N\$, a precios de 1961)

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979 ^o
I. OFERTA GLOBAL	<u>22.971</u>	<u>21.884</u>	<u>22.317</u>	<u>22.688</u>	<u>23.812</u>	<u>24.464</u>	<u>25.573</u>	<u>26.610</u>	<u>29.614</u>
1. Producto bruto interno	19.404	18.713	18.869	19.456	20.320	20.848	21.557	22.398	24.279
2. Importaciones	3.567	3.171	3.448	3.232	3.492	3.616	4.016	4.212	5.335
II. DEMANDA GLOBAL	<u>22.971</u>	<u>21.884</u>	<u>22.317</u>	<u>22.688</u>	<u>23.812</u>	<u>24.464</u>	<u>25.573</u>	<u>26.610</u>	<u>29.614</u>
1. <u>Demanda interna</u>	20.253	19.358	19.763	19.565	19.970	19.576	20.425	21.226	24.277
a) <u>Inversión bruta interna</u>	3.047	2.550	2.458	2.336	2.995	3.618	4.106	4.099	5.393
i. <u>Inversión bruta fija</u>	2.871	2.341	2.017	2.130	2.982	3.813	4.110	4.086	5.252
- <u>Construcción 1/</u>	(1.805)	(1.760)	(1.489)	(1.602)	(2.025)	(2.251)	(2.353)	(2.604)	(3.149)
- <u>Maquinaria y equipo</u>	(1.066)	(581)	(528)	(528)	(957)	(1.562)	(1.757)	(1.482)	(2.103)
ii. <u>Variación de existencias</u>	176	209	441	206	13	195	4	13	141
b) <u>Consumo total</u>	17.206	16.808	17.305	17.229	16.975	15.958	16.319	17.127	18.884
Consumo público	2.595	2.249	2.711	2.892	2.749	2.932	2.855	3.172	...
Consumo privado	14.611	14.559	14.594	14.337	14.226	13.026	13.464	13.955	...
2. <u>Exportaciones</u>	2.718	2.526	2.554	3.123	3.842	4.888	5.148	5.384	5.337

1/ Incluye inversión en plantaciones y cultivos permanentes.-

^o Cifras preliminares.-

3. La evolución del empleo y los salarios

a. Empleo

Si bien no hay estudios sobre la evolución reciente del empleo a nivel nacional, sí hay estadísticas para Montevideo, provenientes de una encuesta de hogares que se realiza bianualmente desde 1976 y, en forma algo irregular, desde 1968.

Ahora bien, el inconveniente que tiene el uso de esta serie es que en mayo de 1975 se realizó un Censo que detectó la gran emigración ocurrida durante los primeros años de la década del '70. En consecuencia, la Dirección General de Estadísticas y Censos (DGEC) ajustó la población total de Montevideo a partir de la encuesta de 1974- que se publicó con enorme retraso. Por tanto, la serie oficial muestra una brutal caída del empleo total en 1974; este fenómeno, que ha preocupado a muchos analistas, se explica simplemente porque la cifra de población total usada por la DGEC cae de 1:470 a 1:227 entre febrero/junio de 1973 y agosto 1974/febrero 1975. Así, el Cuadro. 18 muestra las tasas de participación y de desempleo abiertos vigentes en Montevideo desde que se iniciaron las encuestas.

Lo que allí se observa es un deterioro muy brusco de la situación ocupacional en 1976^{1/}. No parece probable que ese deterioro haya sido brusco en la realidad. Más bien, la brusquedad de las cifras refleja la inicial renuencia gubernamental a levantar y publicar datos que, se presumía, iban a mostrar una situación ocupacional en deterioro. Por tanto, el período 1973-1975 está mal cubierto y el deterioro -que debe haber sido paulatino- se refleja bruscamente en 1976. Lo que trae las altas tasas de participación y desempleo en ese año es la caída del salario real, rápida pero sostenida, a que se hace referencia más adelante. Ello debe haber hecho ingresar a la PEA a muchas mujeres y jóvenes, buscando complementar el ingreso familiar; a menudo escasos de experiencia laboral y otras calificaciones, muchos de ellos quedaron desempleados

1/ Estos juegos con la tasa de participación y desempleo a menudo admiten la explicación opuesta; en este caso, la variable clave es la evolución de los salarios reales, que se discutirá en seguida.

Cuadro 18 MONTEVIDEO: TASAS DE PARTICIPACION, OCUPACION Y DESOCUPACION ^{1/}

(En %)

	<u>Activos</u> <u>Población</u> (%)	<u>Desocupados</u> <u>Activos</u> (%)
1968 - Octubre - Diciembre	38.1	8.4
1969 - Enero - Junio	37.5	9.4
Julio - Diciembre	37.0	8.1
1970 - Enero - Junio	37.3	7.7
Julio - Diciembre	37.5	7.3
1971 - Enero - Junio	37.5	7.6
Julio - Diciembre	38.0	7.6
1972 - Enero - Mayo	37.5	7.7
1973 - Febrero - Junio	37.7	8.9
1974 - Agosto - Febrero 1975	38.6	8.1
1976 - Enero - Junio	41.6	12.7
Julio - Diciembre	42.6	13.0
1977 - Enero - Junio	43.4	12.8
Julio - Diciembre	42.6	10.8
1978 - Enero - Junio	41.8	10.6
Julio - Diciembre	41.4	9.6
1979 - Enero - Junio	40.6	8.6
Julio - Diciembre	41.7	8.1

^{1/} Fuente: DGE y Censos - Encuesta de Hogares.-

En efecto, entre 1974/75 y 1976 la tasa de participación crece de 71 a 73% entre los hombres y de 30 a 35% entre las mujeres. Respecto de los primeros, sólo aumenta la participación de los jóvenes y los mayores de 55 años, ya que en las edades plenamente activas ya las tasas iniciales eran del orden de 96 a 98%. Entre las mujeres, en cambio, las tasas saltan a todos los niveles de edad, aumentando entre 8 y 37% respecto de sus valores iniciales.^{1/}

En consecuencia, aumentan bruscamente las tasas de desempleo abierto de las mujeres -de 10 a 18%- y menos bruscamente entre los hijos -de 18 a 24%-. Por su parte, los "otros parientes" ven saltar su tasa de desempleo de 9 a 17%.^{2/}

Como se argumentará más tarde, es precisamente en 1976 cuando más álgido se pone el proceso de deterioro del salario real; sin embargo, es claro que ello no se debe al proceso de apertura -que por entonces, ni alboreaba- sino a la fijación administrativa del salario nominal y a la política monetaria restrictiva de la época. Además, en el aumento de los índices de deterioro del empleo tiene que estar incidiendo fuertemente el cambio de gobierno en la Argentina y el consiguiente cierre de la "válvula" que estaba representando, muy en particular para Montevideo, la facilidad de emigración a Buenos Aires.

Ahora bien, a principios de 1977 sigue aumentando la tasa de participación y la tasa de desempleo se mantiene sustancialmente constante: el producto bruto interno crece, liderado por las exportaciones y la inversión pública, y la elasticidad empleo/producto debe haber sido de las más altas de los últimos años.^{3/} Ya en el segundo semestre de 1977 comienza a disminuir la tasa de participación -liderada por la de las mujeres- cosa que seguirá haciendo hasta fines de 1979. Junto con ello se inicia el descenso de la tasa de desempleo, que cae de 13% en la segunda mitad de 1976 a 8% tres años más tarde. Por su parte, a esta última fecha, los hombres jefes de hogar sólo estaban desocupados en proporción de 3 por cada 100, en tanto el 48% de los desocupados eran "hijos", 47% tenían entre 14

^{1/} Por contraste, las tasas de participación de hombres no alcanzan a aumentar más allá de 4 o 5% de su nivel inicial, salvo en el caso de los hombres de 55 a 64 años, cuya tasa de participación crece de 61 a 66%.

^{2/} No se publican tasas de participación de "otros parientes".

^{3/} Aunque no se la puede calcular correctamente, la tasa de incremento del empleo en Montevideo durante 1977 fue el 99.6% del incremento del producto no agrícola.

y 24 años de edad y un tercio buscaban trabajo por primera vez.

No hay duda de que el período 1976-79 muestra un mejoramiento sustancial del mercado en lo que hace a los indicadores habituales, las tasas de participación y desempleo desagregadas según sexo, edad y posición en la familia.

Sin embargo, son varios los países de América Latina donde se observa bajo desempleo sin que ello implique una "buena" situación ocupacional sino un crecimiento de los empleos informales. Si eso es o no lo que ocurrió en Montevideo es algo que sólo podría dilucidarse con estudios serios -que no existen aquí- sobre el volumen y características del empleo informal.

A falta de estudios concienzudos, la conclusión provisoria parece ser que

CUADRO 19

Montevideo: empleo por categoría ocupacional 1974/75 a 1979
(en miles de personas y porcentajes)

	1974/5		1976 _a /		1977 _a /		1978 _a /		1979 _a /	
	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%
Total	435.1	100.0	463.7	100.0	478.4	100.0	471.2	100.0	475.6	100
Empleados y obreros pri- vados.	229.1	52.6	245.3	52.9	269.7	56.4	266.4	56.5	271.8	57
Empleados y obreros pú- blicos	112.1	25.8	121.8	26.3	116.8	24.4	113.4	24.1	114.0	24
Patrones	22.7	5.2	26.6	5.7	27.8	5.8	21.6	4.6	19.1	4
Trabajadores p/cuenta propia	65.5	15.1	65.6	14.1	58.3	12.2	62.7	13.3	66.0	13
Trabajadores familiares	5.7	1.3	4.5	1.0	6.0	1.3	7.2	1.5	5.8	1

_a/ Promedios anuales

Fuente: DGEC, Encuesta de Hogares.

difícilmente haya habido crecimiento del empleo informal dado que la participación de las categorías en que el mismo suele concentrarse (patrones, cuenta propia y familiares) decrece continuamente desde 21.6% del empleo total en 1974/5 hasta 18.9% del mismo en 1979.

Junto con ello se observa la caída abrupta en el número de patrones en 1978 y todavía en 1979, lo que sugiere que muchas empresas pequeñas-probablemente informales- hayan sido absorbidas por las competidoras de mayor tamaño, lo cual no es un resultado sorprendente de la liberación de mercados en un contexto tan

distorsionado como es la economía *uruguaya*.

Si, entonces, se acepta como escasamente verosímil la hipótesis de que la baja del desempleo refleja informalización, parece necesario aceptar que las tasas de participación y desempleo cayeron porque se invirtió la situación que las hizo subir: en otras palabras, porque al menos se desaceleró la caída de los salarios reales.

b. Salarios

Cual fue la evolución reciente de los salarios reales en el Uruguay es objeto de intensa polémica. En efecto, hasta hace poco tiempo había el respecto una única fuente, constituida por la serie salarios reales construida por la DGEC^{1/}. El problema como lo muestra esta serie, es tremendamente agudo, ya que los salarios reales caen de un índice de 93.5 (con base 1968=100) en el promedio de 1974 a uno de 60.5 -una caída de 36% del valor inicial- en el segundo semestre de 1979. Aún con el crecimiento del empleo, la participación del ingreso habría estado cayendo abruptamente.

Ahora bien, ocurre que el índice de la DGEC mide los salarios por los salarios mínimos legislados; con lo cual su serie no necesariamente refleja la realidad sino sólo los deseos de las autoridades económicas^{2/}. Según el BCU, que publica su propia serie de salarios de obreros industriales^{3/} la caída habría sido mucho menos clara desde 1977 en adelante.

En efecto, en tanto según la DGEC los salarios reales habrían caído en 11.5% de su valor inicial entre 1977 y 1979 (promedios anuales) el índice del BCU sugiere que dicha caída habría sido de 4.4%; la diferencia entre ambas series se explica porque la del BCU toma remuneraciones efectivamente pagadas.

1/ El índice de Salarios Reales.

2/ Recuérdese que tanto el Ministro de Economía como el Presidente del BCU se han declarado inequívocos partidarios de comprimir los ingresos salariales para fomentar el ahorro privado y reducir la inflación.

3/ "Ingresos reales de obreros industriales", como resultado de la encuesta industrial en que el BCU basa las Cuentas Nacionales.

Lo que estaría ocurriendo es que, frente al éxodo de personal calificado de 1970-76, la expansión industrial operada desde 1973/4 comienza a chocar con una seria escasez de mano de obra calificada, lo cual determina que los salarios efectivamente pagados estén por encima de los mínimos. Esto estaría ocurriendo, según algunas empresas, desde 1976 y, según otras, desde 1978, dependiendo de sus características tecnológicas y de la velocidad de su expansión.

Entonces, se arguye en primer término, como es difícil percibir una pérdida de ingreso real de 2% anual en medio de una inflación de 80%, aquellos secundarios que se incorporaron no encontraron trabajo fácilmente y optan por salir de la fuerza laboral una vez que pierden la percepción aguda de que el nivel de vida familiar está en baja.

Bastante más sólido es el otro argumento que se hace: que, como muestra el Cuadro 21, desde 1977 lo que está en alza es el ingreso del total de los trabajadores industriales, por efecto de que el empleo industrial crece bastante más rápidamente de lo que cae el ingreso real de cada ocupado. Lo que es más, prosigue este argumento, la construcción tiene que estarse comportando de la misma forma pero con aún mayor intensidad, visto el "boom" que tuvo en 1979 ^{1/} y que parece continuar en 1980. En parte porque los servicios dependen de la evolución de los sectores productores de bienes, en parte por el "boom" del comercio y los servicios ante la "invasión argentina" de 1979 y en parte porque el mercado laboral uruguayo es tan pequeño que difícilmente puedan darse en él segmentaciones fuertes, continúa este argumento, el ingreso global de todos los trabajadores urbanos ^{2/} tiene que haber aumentado desde 1977 a 1979. Y ello es lo que explica por qué cae la participación y el desempleo en ese mismo período. ^{3/}

construcción

1/ El IBI de la / creció casi 20% en 1979, a precios constantes.

2/ Lamentablemente, ese mejoramiento parece haberse interrumpido en el primer trimestre de 1980 en que volvieron a aumentar ambas variables -si bien ligeramente.

3/ Salvo los funcionarios públicos.

CUADRO 20
INDICE DE SALARIOS REALES

(Base: 1968 = 100)

Período	Índice
1970 - 1er. semestre	112.4
2do. semestre	107.6
Promedio	110.0
1971 - 1er. semestre	115.9
2do. semestre	115.4
Promedio	115.7
1972 - 1er. semestre	100.7
2do. semestre	91.0
Promedio	95.9
1973 - 1er. semestre	95.2
2do. semestre	93.4
Promedio	94.3
1974 - 1er. semestre	96.3
2do. semestre	90.6
Promedio	93.5
1975 - 1er. semestre	87.7
2do. semestre	82.9
Promedio	85.2
1976 - 1er. semestre	80.2
2do. semestre	80.3
Promedio	80.2
1977 - Promedio 1er. semestre	72.5
Promedio 2do. semestre	68.8
Promedio anual	70.7
1978 - Promedio 1er. semestre	69.2
Promedio 2do. semestre	67.1
Promedio anual	68.2
1979 - Enero	64.9
Febrero	67.8
Marzo	68.0
Abril	63.2
Mayo	64.8
Junio	62.2
Promedio 1er. semestre	64.8
Julio	62.0
Agosto	62.5
Setiembre	59.8
Octubre	57.9
Noviembre	61.8
Diciembre	58.7
Promedio 2do. semestre	60.5
Promedio anual	62.6
1980 - Enero	56.8
Febrero	63.5
Marzo	62.6

FUENTE: Dirección General de Estadística y Censos.-

CUADRO 21

INGRESOS REALES DE LOS OBREROS DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA

Índice base igual período de 1975 = 100

Período	Índice de ingresos reales por obrero 1/	Índice de ocupación 2/	Índice de ingresos reales de los obreros ocupados
1976 - I	101.5	101.5	103.0
- II	98.8	103.5	102.3
- III	100.7	106.7	107.4
- IV	89.2	105.2	93.8
1977 - I	90.8	107.3	97.4
- II	99.4	108.4	96.9
- III	87.6	113.5	99.4
- IV	82.8	113.8	94.2
1978 - I	87.7	115.0	100.9
- II	87.4	115.4	100.9
- III	85.4	116.5	99.5
- IV	84.9	121.0	102.7
1979 - I	83.9	124.0	104.0
- II	82.2	127.0	112.0
- III	82.2	133.5	109.7
- IV	80.6	128.8	103.8
1980 - I	85.9	129.5	111.2

1/ Calculado sobre la serie de remuneraciones pagadas por obrero ocupado en los establecimientos incluidos en la encuesta industrial trimestral del B.C.H. de las dadas por el índice de precios al consumidor.

4. La evolución de la distribución del ingreso

Para cualquier conocedor de la sociedad uruguaya, el proceso de concentración del ingreso de los últimos años es un fenómeno indiscutible cuya manifestación más visible son, por un lado, la explosión del consumo sofisticado y ostentoso de la -tradicionalmente austera- clase alta uruguaya y, por otro, la contraparte de la proliferación de los "cantegriles"^{1/} y el estancamiento de los barrios obreros.

Como suele suceder, medir el fenómeno es una cuestión por completo distinta, ya que la escasez de los datos relevantes es al menos tan aguda en el Uruguay como en los demás países latinoamericanos.

Con todos los inconvenientes que tales estudios tienen, lo más serio y detallado que existe en la materia es el estudio de Bensi6n y Caumont para el periodo 1968-1976,^{2/} que utiliza los datos de la encuesta de hogares que la DGEC realiza en Montevideo. Obviamente, la geogr6fica es la primera de las limitaciones. La segunda es que los ingresos que recoge la encuesta son -o, mejor dicho-, deberían ser- sólo los del trabajo, dejando fuera una enorme proporción del ingreso nacional. En tercer término, de hecho una parte significativa de los ingresos declarados por patronos y trabajadores por su cuenta constituyen retribución al capital utilizado -Bensi6n y Caumont calculan que, en el caso de los primeros, 40% del ingreso declarado tiene su origen en el uso de capital. En cuarto término, en alguna medida los patronos y en medida mayor los cuenta propia tienden a informar ingresos brutos sin restarles los gastos necesarios para obtenerlos^{3/}. Por último, las imprecisiones en la declaración y, en particular, las informaciones err6neas^{4/} son elementos aleatorios

1/ Nombre local de los caseríos sumamente pobres que en otras partes se conocen como villas miseria, callampas, etc.

2/ A. Bensi6n y J. Caumont, Política Económica y distribución del ingreso en el Uruguay, Montevideo, Ed. Acali, 1979.

3/ Típicamente, por ejemplo, si un plomero cobra \$100 por un trabajo a domicilio, es probable que declare esa cifra como ingreso. Pero para que el concepto de ingreso fuera comparable con el de, digamos, un asalariado, habría que restarle el componente capital -local y nombre establecido, herramientas, etc.-así como el costo del viaje, los materiales utilizados, etc. Ello suele ocurrir aún si en los cuestionarios se hacen esfuerzos para evitarlo.

4/ Los más típicos son que los muy pobres exageran sus ingresos y los muy ricos los "esconden".

cuya estabilidad en el tiempo no debería simplemente presumirse cuando se compara la evolución de la desigualdad.

Las conclusiones a que llegan Bensi6n y Caumont pueden resumirse de la forma siguiente.

En primer t6rmino, es claro que el deterioro de la distribuci6n del ingreso en Montevideo es significativo y que los "peros" metodol6gicos dif6cilmente alcancen a explicar la totalidad de ese deterioro. En efecto, a6n un 6ndice tan poco sensible como es el de Gini pasa de 0.3690 a 0.4054 en el lapso 1968-1976. Bensi6n y Caumont elaboraron un cuadro muy expl6cito que se reproduce aqu6 como Cuadro 22 que muestra que Montevideo ten6a en 1968

Cuadro 22

COEFICIENTES DE GINI EN MONTEVIDEO Y OTROS PAISES

Montevideo	1968	0.3690
	1976	0.4054
EE.UU.	1970	0.4074
	1972	0.4171
Gran Bretaña	1968	0.3385
R. de Alemania	1968	0.3860
	1970	0.3939
Brasil	1970	0.57
Ecuador	1968	0.5258
Chile	1968	0.5065
M6xico	1968	0.6106
Venezuela	1960	0.6223

Fuente: A. Bensi6n y J. Caumont, op.cit.

una distribuci6n equidistante entre la de EE.UU. y la de Gran Bretaña mientras que en 1976 la misma se empareja, en cambio, con la de EE.UU. solamente.

Ahora bien, Bensi6n y Caumont tambi6n encuentran que la distribuci6n del ingreso en Montevideo hab6a mejorado levemente entre 1968 y 1973, por lo cual todo el deterioro se hab6a producido a partir de esa fecha intermedia. Naturalmente, no tiene sentido adjudicar tal resultado a la desgravaci6n arancelaria que pr6cticamente no se hab6a iniciado- aunque s6 a lo que estamos llamando en forma el6stica "apertura" en su componente de aumentar la renta-

bilidad de modo de asegurarse un rol más intenso de la actividad privada.

El Cuadro 23, por su parte, muestra la caída de la participación de los ingresos laborales en el ingreso bruto nacional, aún cuando ellos se incluyen los aportes patronales a la Seguridad Social, se detecta que esa participación baja de 42.1% en 1973 a 40.2% en 1975 en tanto la caída probablemente se haya acentuado en 1976 como lo sugiere la evolución de los sueldos y salarios.

Ahora bien, el estudio de Densión y Caumont se detiene en 1976 y son escasos los elementos que permitan aventurar alguna opinión sobre la evolución posterior de la distribución del ingreso. Sin duda, el más optimista de ellos es el que publica el BCU a partir de su encuesta industrial y que está reproducido como Cuadro 21 en el punto anterior. El mismo muestra que, a partir de un índice promedio de 101.6 en 1976, el volumen de los ingresos reales de todos los obreros industriales habría alcanzado un índice medio de 107.4 en 1979, lo que implica que la masa de salarios industriales reales habría estado creciendo a razón de 1.9% cada año. En el mismo período el IBI creció a razón de 5.2% cada año. Suponiendo que, como se arguye en el punto anterior- la evolución de los salarios manufactureros es un buen indicador para la economía en su conjunto, la participación de los salarios en el ingreso habría seguido decayendo rápidamente.^{1/}

^{1/} Un ejercicio muy simple: en 1976 los sueldos y salarios eran el 32% del ingreso bruto. Si proyectamos los salarios y el ingreso hacia 1979 a las tasas de 1.9 y 5.2% respectivamente, la participación de los primeros en el segundo cae a 29% en 1979.

A - PRODUCTO E INGRESO NACIONALES
(En millones de pesos corrientes)

CONCEPTO	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Sueldos y Salarios	203.800	234.271	301.872	435.593	892.297	1.631.541	2.799.374	3.931.469
—Efectivos	(181.709)	(209.004)	(72.788)	(394.811)	(837.742)	(1.550.813)	2.680.051)	
—Aportes personales a la Seg. Social	(22.151)	(25.269)	(29.084)	(40.782)	(34.535)	(80.728)	(110.323)	
Aportes patronales a la Seguridad Social	30.789	34.362	40.567	63.221	(183.818)	284.670	499.443	
Ingresos de las filias, por: utilidades de empresas no constituidas como Soc. Anón., intereses, alquileres, dividendos y rentas netos (1) (2)	186.097	230.290	266.025	470.407	1.038.304	1.083.903	3.446.042	
Impuestos directos a/Soc. Anón.	3.687	5.318	5.052	8.640	17.082	22.829	51.776	
Ingresos del Gob. Gral. procedente de sus propiedades y empresas	1.039	1.808	222	1.060	2.500	4.279	6.734	
Menos: Intereses de Deuda Pública	2.167	2.208	3.444	8.304	15.195	12.426	28.378	
INGRESO NETO NACIONAL A COSTO DE FACTORES	423.508	503.841	610.204	871.917	2.138.606	3.894.800	6.772.800	
Asignación para depreciaciones de bienes de act. fijo a precios de origen	17.944	21.587	26.064	36.168	71.243	146.162	333.538	530.173
Impuestos indirectos	69.545	91.570	111.563	244.594	398.107	637.574	1.223.687	
Menos: subsidios	11.308	11.048	18.251	31.441	32.538	127.914	122.980	
INGRESO BRUTO A PRECIO DE MERCADO	499.906	605.853	729.800	1.228.848	2.354.418	4.350.622	8.201.233	13.203.117

(1) Obtenido por residuo.
(2) Incluye ahorro de sociedades anónimas.
Fuente: ECU.

B - URUGUAY: DISTRIBUCION FUNCIONAL DEL INGRESO

(en %)

	Prom. 1955/1959	Prom. 1960/1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Sueldos y salarios	38	40.2	38.7	41.4	35.6	34.9	35.9	34.1	32
—Efectivos	(33.6)	(35.2)	(34.5)	(37.4)	(32.3)	(32.8)	(34.1)	(32.7)	s/d
—Aportes personales a la Seg. Soc.	(4.4)	(4.0)	(4.2)	4.)	(3.3)	(2.1)	(1.8)	(1.4)	s/d
Ingresos no salariales de las familias	43.2	39.4	38	36.5	38.5	41.4	43.6	42	s/d
Depreciaciones	4	3.4	3.6	3.6	3.1	2.8	3.2	4.1	4.3
Aportes Patronales a la Seguridad Social	4.4	6.4	5.7	5.6	5.2	7.2	5.8	6.1	s/d
Impuestos indirectos (netos de subsidios)	8.2	9.8	13.3	12.8	15.8	13.5	11.2	13.4	s/d
Otros	2.2	0.8	0.7	0.1	1.8	0.2	0.3	0.3	s/d
INGRESO BRUTO NACIONAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaborado sobre datos del B.C.U.

(Cont.)

PROTECCION EFECTIVA

ACTIVIDADES INDUSTRIALES	TOTAL 2 & 3	Part. relativa del VBP de la rama en el total del sec. industrial	Part. relativa del VBP de la muestra en el total del sec. industrial	Protección Efectiva	
				Caso I	Caso II
MUESTRA	TOTAL 2 & 3				
<i>Bebidas</i>	21	7.00	3.88	36.0	10.1
Destilación, etc. beb. esp.	211	1.76	0.80	194.4	135.2
Ind. Vinícolas	212	2.77	2.39	7.1	-14.7
Ind. Cervecería y mal.	213	0.82	0.62	-45.2	-47.2
No alcohólicas	214	1.65	0.07	-70.4	-76.4
<i>Industria del Tabaco</i>	22	3.13	2.57	225.7	184.6
Cigarrillos	220	3.13	2.57	225.7	184.6
<i>Textiles</i>	23	15.41	6.23	88.9	50.9
Lavado Lana	230 °	0.47			
Tejido fibras blandas	231	1.23	1.16	116.8	73.1
Tejidos de punto	232	1.58	0.35	248.2	166.3
Tejidos fibras duras	233 °	0.15			
234	234	3.75	2.78	74.8	39.8
Hilandería Fib. blandas	235	3.85	1.19	20.4	-3.7
Fab. median, etc.	236 °	3.61			
Servicios Ind. Textil	237	0.75	0.75	136.0	89.1
Otro	239 °	0.05			

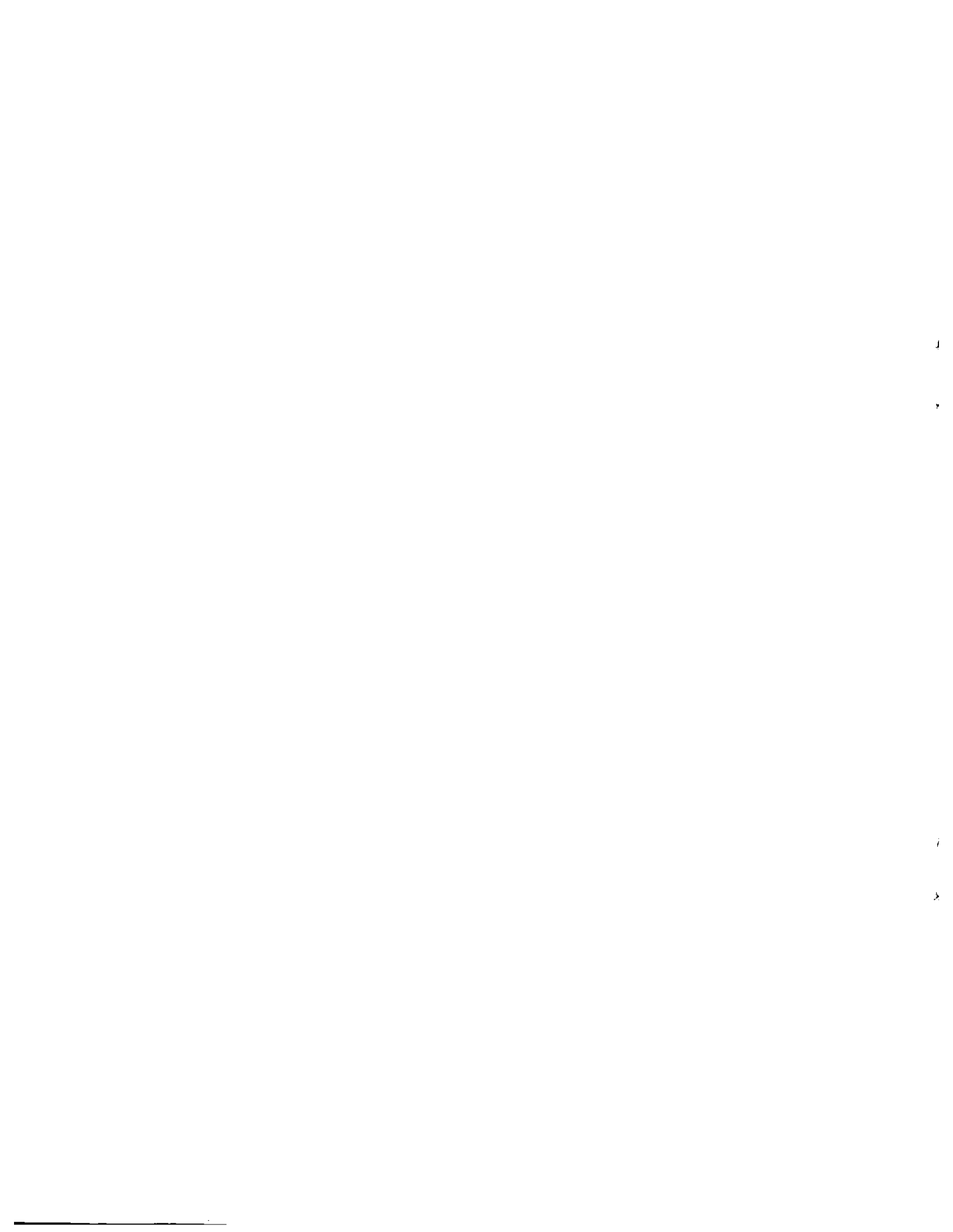
(*) Descartado.

(Cont.)

PROTECCION EFECTIVA

ACTIVIDADES INDUSTRIALES	TOTAL 2 & 3	Part. relativa del VBP de la rama en el total del sec. industrial	Part. relativa del VBP de la muestra en el total del sec. industrial	Protección Efectiva	
				Caso I	Caso II
MUESTRA	TOTAL 2 & 3				
<i>Calzado y Vestimenta</i>	24	7.22	2.37	79.7	63.5
Fabricación de calzado	241	1.16	1.03	71.5	37.2
Compostura de calzado	242 °	0.33			
Ropa exterior	243 °	2.38			
Frazadas, mantos	244	0.73	0.48	6.1	-15.1
Ropa mut. especiales	245 °	0.96			
Ropa interior	246	1.22	0.73	148.4	98.7
Otro	249	0.34	0.12	19.3	-10.3
<i>Industria Madera, etc.</i>	25	1.10			
Aserraderos	251 °	0.43			
Tornerías	252 °	0.03			
Fab. puertas, etc.	253 °	0.34			
Pisos parquet	254 °	0.65			
Envases madera	255 °	0.07			
Prod. diversos madera	256 °	0.05			
Prod. eucro	257 °	0.05			
Prod. paja	259 °	0.08			

(*) Descartado.



ACTIVIDADES INDUSTRIALES	TOTAL 2 & 3	Part. relativa del VBP de la rama en el total del sec. industrial	Part. relativa del VBP de la muestra en el total del sec. industrial	Protección Efectiva	
				Caso I	Caso II
MUESTRA					
<i>Fabricación Muebles</i>	26	0.82			
Carpintería	261 °	0.63			
Muebles Metal	262 °	0.12			
Otros	269 °	0.07			
<i>Papel y Prod. Papel</i>	27	1.56	0.89	10.1	2.3
Pulpa Madera	271	0.79	0.57	-14.3	-18.1
Artículos cartón	273	0.20	0.20	-15.0	-32.0
Artículos papel	274	0.49	0.12	169.0	115.9
Otros	279 °	0.08			
<i>Imprentas Editoriales, Etc.</i>	28	2.01			
Imprentas	281 °	1.72			
Servicios Imprenta	282 °	0.11			
Encuadernación	283 °	0.18			
<i>Industria del Cuero</i>	29	2.05			
Curtiembres	291 °	1.84			
Manufactura de cuero	292 °	0.21			

(*) Descartados.

(Cont.)

PROTECCION EFECTIVA

ACTIVIDADES INDUSTRIALES	TOTAL 2 & 3	Part. relativa del VBP de la rama en el total del sec. industrial	Part. relativa del VBP de la muestra en el total del sec. industrial	Protección Efectiva	
				Caso I	Caso II
MUESTRA					
<i>Industria del Caucho</i>	30	2.42	2.08	262.0	188.5
Fab. y Recauchutaje Neumáticos	301	1.81	1.63	313.6	229.2
Productos caucho mold.	302	0.61	0.45	75.7	40.5
<i>Sabón y Productos Químicos</i>	31	6.85	1.85	-18.9	-34.6
Fertilizantes	311	1.78	0.45	-17.6	-34.3
Aceites y Grasas	312 °	0.26			
Prod. Químicos Secund.	313	0.64	0.30	58.0	26.2
Explosivos	314 °	0.00			
315-A		0.12	0.12	137.0	89.4
315-B		0.83	0.77	-74.8	-85.2
315-C		0.51	0.21	10.7	-11.4
315-D		0.34			
Farmacéuticos	316 °	2.37			
<i>Derivados Petróleo</i>	32	4.93	3.32	71.4	51.3
Refinerías	321	4.81	3.32	71.4	51.3
Otros	329 °	0.12			

(*) Descartado.

PROTECCION EFECTIVA

ACTIVIDADES INDUSTRIALES		Part. relativa del VBP de la rama en el total del sec. industrial	Part. relativa del VBP de la muestra en el total del sec. industrial	Protección Efectiva	
				Caso I	Caso II
MUESTRA	TOTAL 2 & 3				
Productos Minerales No Metálicos	33	3.83	2.25	- 7.1	-25.8
Prod. arcilla p/construcción	331 °	0.49			
Vidrios	332	1.05	0.22	- 7.8	-26.2
Cerámicos	333	0.16	0.11	- 5.6	-24.2
Cementos	334	1.33	1.33	- 6.9	-25.5
Prod. de cemento	335	0.59	0.59	- 6.9	-25.5
Piedra tallada	336 °	0.19			
Otros	339 °	0.02			
Industrias Metálicas Básicas	34	1.04			
Fund. lám. acero hierro	341 °	0.77			
Otros metales no ferrosos	342 °	0.27			
Productos Metálicos	35	3.10	1.10	282.7	229.1
Equipos p/oficina	351	0.33	0.10	37.3	9.9
Hojalatería	352 °	0.09			
Herrerías	353	0.47	0.25	210.6	236.6

(°) Descartados.

(Cont.)

PROTECCION EFECTIVA

ACTIVIDADES INDUSTRIALES		Part. relativa del VBP de la rama en el total del sec. industrial	Part. relativa del VBP de la muestra en el total del sec. industrial	Protección Efectiva	
				Caso I	Caso II
MUESTRA	TOTAL 2 & 3				
Alambres	354	0.51	0.34	578.4	436.4
Herramientas	355 °	0.06			
Art. de aleaciones	356	0.97	0.37	-12.8	-31.0
	357 °	0.09			
	358 °	0.33			
Otros	359	0.25	0.04	1757.7	1363.6
Inst. Maquinaria	36	0.93			
Maquinaria Ind.	361 °	0.52			
Rep. Maquinaria y Herr.	362 °	0.41			
Inst. Maquinaria Eléctrica	37	2.86	0.81	608.6	466.7
Generadores y Transf.	371 °	0.23			
Acumuladores	372	0.11	0.06	167.3	112.0
Equipo Telcf. y Telegr.	373 °	0.08			
Aparatos eléctricos	374	2.08	0.75	644.3	495.0

ACTIVIDADES INDUSTRIALES	TOTAL 2 & 3	Part. relativa del VBP de la rama en el total del sec. industrial	Part. relativa del VBP de la muestra en el total del sec. industrial	Protección Efectiva	
				Caso I	Caso II
<i>Const. Maquinaria Eléctrica</i>					
Lámparas eléctricas	375 *	0.12			
Conduct. Eléctricos	376 *	0.21			
Otros	379 *	0.03			
<i>Material Transporte</i>	38	3.98			
Navales	381 *	0.13			
Vehículos automotores	383 *	0.83			
Rep. automotores	384 *	2.29			
Vehículos pedal	385 *	0.63			
Aviones	386 *	0.05			
Vehículos a tracción sangre	387 *	0.04			
Otros	389 *	0.01			

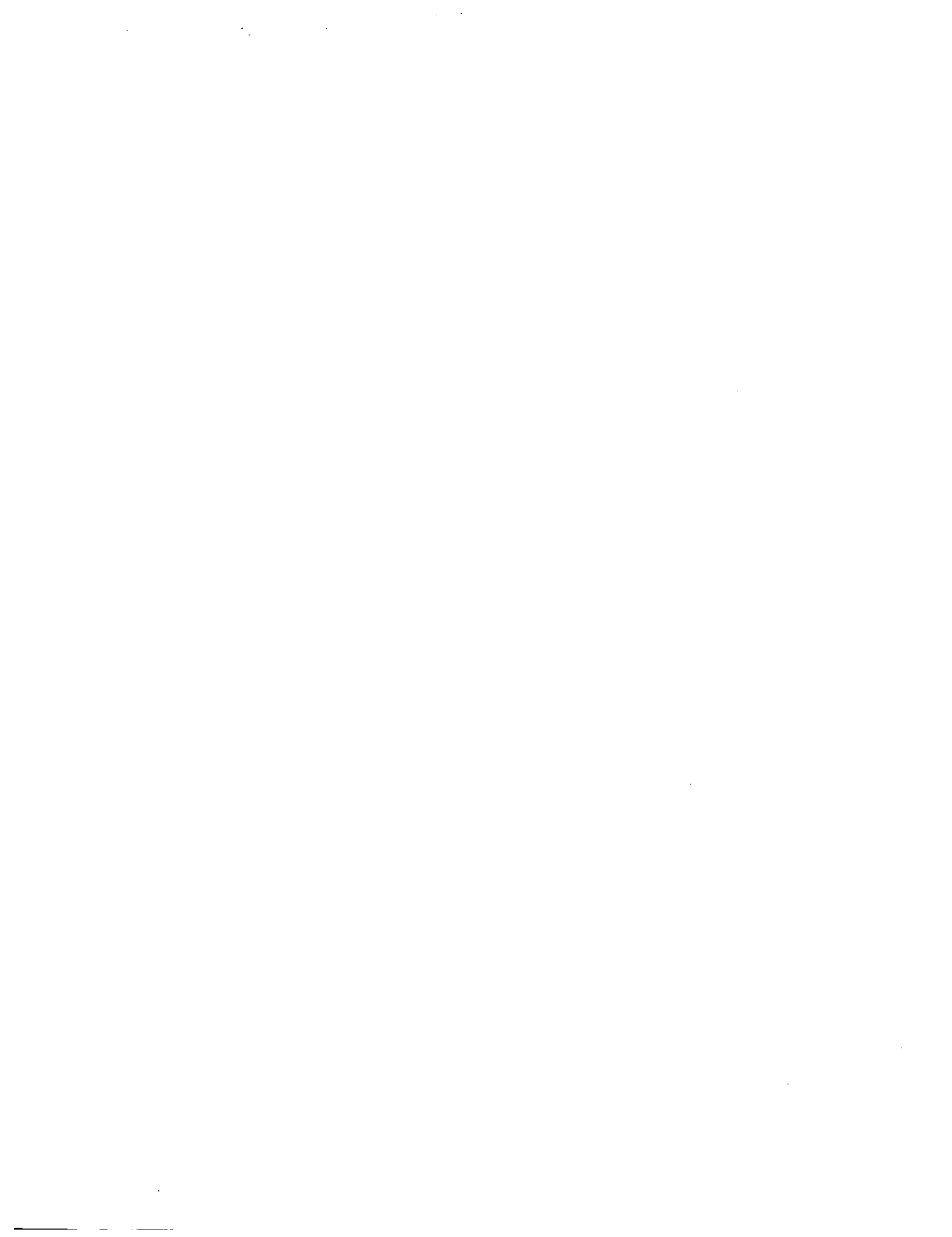
(*) Descartados.

(Cont.)

PROTECCION EFECTIVA

ACTIVIDADES INDUSTRIALES	TOTAL 2 & 3	Part. relativa del VBP de la rama en el total del sec. industrial	Part. relativa del VBP de la muestra en el total del sec. industrial	Protección Efectiva	
				Caso I	Caso II
<i>Diversas</i>	39	2.21			
Inst. científicos	391 *	0.07			
Entografía	392 *	0.07			
Relojería	393 *	0.03			
Rep. relojería	394 *	1.33			
Joyas	395 *	0.09			
Inst. musicales	396 *	0.06			
Arts. uso personal	397 *	0.32			
Diversas	398 *	0.17			
Otros	399 *	0.07			

VBP sistemáticamente excluido de la muestra = 27.23 Σ de descartados
 VBP excluido no sistemáticamente = 21.53 Σ del complemento no
 considerado



CUADRO 4

PROTECCION EFECTIVA

ACTIVIDADES INDUSTRIALES		Part. relativa del VBP de la rama en el total del sec. industrial	Part. relativa del VBP de la muestra en el total del sec. industrial	Protección Efectiva	
				Caso I	Caso II
MUESTRA	TOTAL 2 & 3	100.00	51.24	54.6	27.9
<i>Productos Alimenticios</i>	20	27.52	23.89	- 8.8	-23.9
Ind. Frigorífica	201-A	8.16	8.16	-75.5	-80.6
Preparación carnes	201-B	1.20	0.61	-10.3	-23.4
Lácteos	202	3.60	3.40	60.5	29.7
Elab. frutas y verduras	203	0.81	0.65	56.4	25.0
Elab. productos del mar	204 *	0.03			
Molinería	205-A	4.30	3.69	- 9.9	-28.3
Arroz Industrial	205-B	1.28	1.21	9.2	- 12.8
Yerba Industrial	205-C	0.23	0.23	19.7	- 4.5
Prod. de panadería	206	2.63	1.14	-46.9	-57.5
Ref. de azúcar	207	1.72	1.72	73.9	39.1
Fab. cacao, cho., etc.	208	0.66	0.37	125.9	79.6
Elab. hilcos	209-A	0.96	0.96	-14.5	-31.7
Accites	209-B	1.54	1.35	52.4	21.9
Café, etc.	209-C	0.40	0.40	252.6	181.68

(*) Descartados.

