

N.º 7

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y DE ADMINISTRACION

INSTITUTO DE
TEORIA Y POLITICA ECONOMICA

LA POLITICA ECONOMICA
del
URUGUAY

Crs. LUIS A. FAROPPA e ISRAEL WONSEWER



MONTEVIDEO
1956

Por invitación del centro de Estudiantes de Ciencias Económicas y de Administración, en el mes de agosto del año en curso, los integrantes de este Instituto, Cres. Luis A. Faroppa e Israel Wonsewer, pronunciaron conferencias sobre los temas “La política económica nacional” y “La política económica internacional y sus proyecciones sobre la economía nacional”. Ambas eran partes de un ciclo que aquel Centro auspiciaba tendiente al mejor conocimiento de “La Realidad Económico-Social del Uruguay”.

Al dar a publicidad las referidas conferencias, los autores consideraron conveniente agregar un capítulo final en el cual plantean las principales directivas que, a su juicio, deberían caracterizar la política económica de nuestro país en sus aspectos internos y externos.

Gr. LUIS A. FAROPPA

LA POLITICA
ECONOMICA NACIONAL

Conferencia pronunciada en el Paraninfo de
la Universidad, el 4 de agosto de 1955

ESTABLECIMIENTO EDITORIAL "EL UNIVERSITARIO"

LA EVOLUCION DE LA POLITICA ECONOMICA NACIONAL

Desde el comienzo de nuestra vida institucional hasta 1914, nuestra política económica, aunque con ciertos rasgos propios impuestos por su particular estructura, en general siguió los lineamientos de las seguidas por los estados liberales.

Primer Período.

Si la política económica consiste en fijarse determinados objetivos de carácter económico y, disponiendo de ciertos medios, accionarlos de manera de lograr aquellos objetivos, el estado liberal típico podría afirmarse que no tenía política económica pública. En el estado liberal la política económica era planeada, ejecutada y alcanzada por los sujetos económicos a través de sus decisiones individuales. La multiplicidad de ofertantes y demandantes, actuando libremente en el mercado, perseguía la obtención de los máximos de utilidad o de productividad o de beneficio. En sus actuaciones racionales, el precio que se determinaba en ese mercado de libre concurrencia era su gran orientador: las altas y las bajas del mismo señalaban los incentivos al ascenso o descenso de la producción que emprendían los empresarios y,

a la vez, determinaban la altura que alcanzaban los salarios, los alquileres, intereses y beneficios.

El precio, pues, determinaba la producción y las rentas de la población que intervenía en la referida producción.

Constituía un sistema, aparentemente automático, en el que todo inducía a pensar que el dominio pertenecía al consumidor. Según éste incrementara o no sus demandas, y según la dirección que a esta demanda le impusiese, se incidía sobre los precios y, de acuerdo con éstos, los productores adaptaban sus producciones y determinaban, por ende, las remuneraciones de los distintos factores.

Es el período caracterizado por la concepción de que el Estado debe ocuparse, exclusivamente, del mantenimiento de todo lo referente a las relaciones exteriores, los servicios de policía interna, el adecuado desenvolvimiento del Poder Judicial y la provisión de ciertos servicios públicos especiales.

Para el mantenimiento de los referidos servicios necesitaba recursos y, para ello, debía gravar ciertas fuentes. En el caso de nuestro país, es el período que corresponde a las primeras décadas de nuestra vida institucional. En nuestro caso, sin embargo, en dicha etapa, luchan los conceptos de la doctrina liberal expuesta (tendencia a que la intervención estatal sea mínima) con las exigencias de nuestros *medios físico y demográfico* y de nuestra particular estructura económica (que tienden a exigir un intervencionismo mayor). La resultante de dichas fuerzas, en materia de política económica, lleva a ciertas pequeñas intervenciones en materia de propiedad, de trabajo, de industria y de comercio y, especialmente, en el comercio exterior con la finalidad de arbitrar fondos para el Fisco.

Segundo Período.

Posteriormente, la realidad económico-social y los estudios más afinados, incidieron en la evolución del pensamiento económico y éste, a su vez, influyó sobre las actitudes de los políticos. En efecto, hasta el último tercio del siglo XIX se había entendido que estado liberal era sinónimo de "laissez-faire", es decir, máximo de libertad en el accionar de los individuos y, por lo tanto, ausencia al máximo de toda intervención estatal en el accionar de los referidos individuos.

En los últimos treinta años de la centuria pasada comenzó a operarse en los estudiosos una reacción tendiente a fijar con precisión los límites de la iniciativa individual y de la intervención estatal en materia de producción y capitalización. Y así los referidos investigadores fueron concluyendo que “laisser-faire” no significaba “no hacer nada” sino “dejar actuar a la libre concurrencia”. Por lo tanto, allí donde la libre concurrencia no pudiese actuar, el Estado debía intervenir para suplirla; donde la libre concurrencia pudiese actuar, el Estado debía intervenir para organizarla y asegurar las condiciones y medios de su funcionamiento; donde la libre concurrencia fuera nociva el Estado debía intervenir para reprimirla.

En el caso del Estado supliendo la concurrencia, se llegó, así, a la aceptación de que:

- 1º El Estado tenía el derecho de producir bienes y servicios, o crear capitales, de interés público, incluso para proveerlos gratuitamente a la comunidad. Tales los casos de producción de caminos, carreteras, puentes, jardines, monumentos, etc.;
- 2º el Estado tenía el derecho de reglamentar la fabricación de bienes o la creación de capitales privados, cuando la concurrencia era imposible y el monopolio inevitable. El Estado intervenía, aquí, en nombre del interés social buscando, no la gratuidad de los bienes y servicios sino la aproximación máxima entre los precios de venta y los respectivos costos.

En cuanto se refiere al Estado organizando y asegurando las condiciones y medios de funcionamiento de la libre concurrencia, los investigadores acordaron que la tendencia de los propietarios, capitalistas y trabajadores, era a constituir el monopolio de sus servicios en tanto que, la tendencia de los empresarios, era a lograr un monopolio en su producción. Toda vez que estos monopolios fueran contrarios al interés público el Estado debía intervenir:

- 1º O bien en el mercado de servicios productores, y así se hizo, especialmente, en el mercado de trabajo;
- 2º o bien en el mercado de bienes, especialmente en materia de calidad, para lo cual ciertas producciones debían re-

querir la aprobación previa y soportar contralores especiales.

Finalmente, el Estado debía intervenir cuando la libre concurrencia era nociva. Ello sucedía, por ejemplo:

- 1º Entre distintas compañías de transportes (riel-carretera);
- 2º entre los trabajadores (en cuanto a la duración de las jornadas de trabajo, etc.);
- 3º en materia de creación de medios de pago.

En nuestro país, esta segunda etapa, que abarca hasta la primera guerra mundial, se manifestó especialmente por la extensión de las funciones secundarias del Estado, el crecimiento de nuestra red vial y férrea, la extensión del contralor sanitario de ciertas producciones, ciertas limitaciones en materia de precios, ciertas tímidas intervenciones en el mercado de trabajo, en el comercio, en la industria, en el transporte y en lo que respecta a la centralización del sistema monetario. Al final de este segundo periodo, pues, nuestra política económica presentaba:

- 1º Una intervención regular, en el tiempo, ilimitada, en su alcance, en lo referente a materias fiscales, monetarias y de comercio exterior;
- 2º una intervención irregular, en el tiempo, y con caracteres de excepcionalidad, en lo atinente a desarrollo económico (colonización, desarrollo de ciertas explotaciones, etc.).

La intervención en materia fiscal era guiada por el principio del presupuesto equilibrado. La actuación estatal debía ser la mínima compatible con las circunstancias; por lo tanto, los impuestos o contribuciones destinadas a cubrir esos servicios, debían reducirse también al mínimo posible. Todo ello dentro del principio de nivelación entre gastos públicos y recursos públicos.

Se pretendía, en un todo de acuerdo con la concepción liberal, lograr que la acción del Estado fuera neutral respecto de las actividades privadas. Al no jugar los déficit o superávit la acción estatal no influía en el mercado puesto que la misma cantidad de medios de pago que retiraba por contribuciones, tasas o impuestos, las volcaba en gastos.

En materia monetaria la política estatal debía adoptar las reglas del patrón oro. Este, al ligar la circulación de medios de

pago a las cantidades de metal, originaba un sistema automático, eliminaba la intervención del hombre e impedía, por lo tanto, la acción estatal, influyendo en cualquier sentido sobre el mercado y, por ende, sobre la actividad económica general. El principio de la neutralidad del Estado, también se perseguía, pues, en materia monetaria.

Y en cuanto se refiere al comercio exterior, la intervención se lograba a través de los aranceles, los cuales, nacidos como fuente de recurso fiscal, fueron aprovechados para proveer de cierto proteccionismo a determinadas actividades que se consideraba conveniente desarrollar.

No obstante, a pesar de ello, el intervencionismo era limitado puesto que se cumplían con las condiciones de dejar libre el movimiento de la corriente de mercaderías y capitales por lo que, de acuerdo con las condiciones de producción, la valla de los aranceles podía proveer sólo un relativo muro de contención a la entrada de productos de menos precio y/o mejor calidad.

La neutralidad del Estado se lograba a través del impedimento a que se sometía al mismo para actuar en la libre entrada o salida de los bienes o servicios en el mercado nacional.

Mientras ello ocurría con las intervenciones fiscal, monetaria y del comercio exterior, en cuanto se relaciona con las medidas de desarrollo económico o social, ellas eran tímidas, desconectadas y excepcionales.

Tercer Período.

Pero luego de la primera guerra mundial, y especialmente a partir de la gran crisis de 1929, las condiciones económico sociales y las teorías y doctrinas económicas sufrieron un vuelco fundamental. La excepción pasó a ser la norma, la desconexión desapareció ante las exigencias de coordinación, unificación y planeación, la pasividad del hombre frente al accionar de las fuerzas económicas fué sustituida por un actuar armónico que pretendió someter aquellas fuerzas a sus designios.

Especialmente a partir de 1929, cuando el hombre se convenció que la libre actuación de las fuerzas económicas no conducía a obtener la mayor cantidad de bienes y servicios, ni los precios más bajos, ni la total ocupación, ni los más altos ingresos por sus servicios, etc., entonces, se enfrentó a la ineludible necesidad de intensificar la acción del Estado, mucho más de lo que habían previsto ciertos economistas neoclásicos de fines del siglo XIX.

empresa— el beneficio total estará dado por la diferencia entre los ingresos totales creados por las inversiones de los empresarios menos los ingresos ahorrados en el período.

Las conclusiones pues son completamente distintas. En un sistema liberal, caracterizado por la existencia de propiedad privada y libertad de consumo y trabajo, se tiene que:

- 1º Mientras desde el ángulo individual el beneficio del empresario depende de los precios a que pueda vender sus bienes o servicios y los costos a que pueda producirlos, es decir, depende de la mayor o menor exactitud de sus previsiones de cómo reaccionará el consumidor;
- 2º desde el ángulo macro económico, tomando la economía nacional como un todo, el beneficio está autodeterminado puesto que es función de la inversión y, ésta, depende de la decisión de los propios empresarios a invertir. En la hipótesis de una economía totalmente intervenida, manejando la inversión, el Estado determinaría el volumen del beneficio total.

Si en vez de analizar desde el ángulo de los beneficios, el estudio se concreta en los costos de producción, la contradicción se hace aún más evidente. En efecto, mientras:

- 1º Para el empresario individual el salario debe ser lo más bajo posible a efectos de disminuir sus costos de producción y, por ende, incrementar sus beneficios;
- 2º para el conjunto de empresarios lo conveniente es un aumento de los salarios. En efecto, un incremento de los salarios, si bien significa costo de producción más elevado, también representa mayores ingresos para los asalariados y, por lo tanto, posibilidades de incrementar la demanda de bienes. Los ingresos aumentarán en la misma cantidad que los costos y, aparentemente, la producción permanecería a la misma altura. Sin embargo, no debemos olvidar la incidencia que los mayores ingresos tienen en las posibilidades de intensificar el consumo, especialmente en el grupo de asalariados que es el más numeroso de la sociedad y el que, generalmente, cuenta con menores volúmenes de ingresos. Por ello es casi seguro que una política de incremento de salarios —por lo menos hasta aquella altura en que ya comienzan a jugar grandemente las pensiones a ahorrar— aumentará las

demandas, los precios y la producción de beneficios de los empresarios.

Este cambio en las concepciones de cómo funcionan las economías individuales y la economía total, agregado a los cambios estructurales ya enunciados en materia social y económica, llevó a la convicción de que era necesario reorientar la política económica, no solamente en cuanto a darle mayor amplitud sino, también, en cuanto a su fundamentación científica.

Y así el principio de la nivelación contable de los ingresos y de los gastos públicos fué sustituido por la búsqueda del equilibrio económico nacional. Ya no interesa la mera persecución del equilibrio contable y formal del presupuesto sino que lo que se desea lograr es el equilibrio de la economía nacional, el cual puede ser alcanzado, de acuerdo con las circunstancias y el momento histórico, tanto a través de presupuestos superavitarios como deficitarios.

A su vez el objetivo monetario del sistema de patrón oro, de mantenimiento del valor de los signos nacionales con relación al oro (tanto en lo externo como en lo interno) sufrió también la influencia de las nuevas concepciones. De acuerdo con las reglas del juego del patrón oro, la masa de medios de pago puesta a disposición de la plaza dependía de las cantidades de metal y los precios del enfrentamiento de la referida masa monetaria y de la cantidad de bienes y de servicios. Como los defensores del sistema de patrón oro, en general, exponían sus teorías para una economía de ocupación plena y estudiaban en el largo plazo, la conclusión obligada era de que, solamente si variaban las cantidades de medios de pago al alza, podían ascender los precios (la ocupación plena impedía extender la producción). En dichas circunstancias la política a seguir era de un mantenimiento del equilibrio de precios (con lo cual se evitaban trasiegos de riqueza y redistribuciones de ingresos) a través de un mantenimiento de la circulación fiduciaria.

Pero los estudios actuales han demostrado que el equilibrio de precios no depende de la circulación monetaria sino que depende de la oferta de bienes y de la demanda monetaria. Ahora bien, como una misma demanda monetaria puede lograrse con distintas cantidades de medios de pago —puesto que dependerá de variables y expectativas tales como el ahorro, el consumo, el abastecimiento, el nivel de ingresos, el grado de ocupación, la evolución de los precios, la velocidad de los medios de pago, etc.— la circulación monetaria pierde toda su significación cuantitativa para adquirir importancia desde el ángulo funcional.

Y lo mismo ocurrió en materia de comercio exterior. Para atenuar las vulnerabilidades de las economías periféricas, que tanto sufren los impactos desequilibradores provenientes del comercio internacional, se aceptó de que se debía tomar, entre otras, medidas de carácter estructural. Deben fortalecerse los fundamentos de la economía nacional tratando de diversificar las distintas producciones y apuntalar la tendencia a la sustitución de ciertas producciones foráneas por otras de carácter autóctono. El desarrollo económico impone la industrialización. Pero ésta, en su primera etapa, para poder competir con la industria más adelantada de otros países, exige protección.

La concepción anterior de no intervenir en el comercio de mercaderías y de capitales sufre, pues, un vuelco importante. La necesidad de protección, al ser ineludible, impone la intervención y ella se admite siempre que no conspire contra el comercio internacional. Y ello ocurre cuando la referida intervención se mantiene dentro de los límites exigidos por el desarrollo económico ya que, en tal caso, no disminuye las importaciones sino que, simplemente, cambia su composición de acuerdo con las transformaciones que se operan en la estructura de la economía nacional.

LAS FASES DE LA POLITICA ECONOMICA NACIONAL

Tal es, a grandes rasgos, la evolución sufrida por la teoría de la política económica en cuanto se refiere a sus objetivos y a su campo de acción. El vuelco ha sido total: hoy existe conciencia formada de que el Estado debe intervenir, en ciertas circunstancias y dentro de ciertos límites; hoy se dan suficientes razones para fundar el vuelco teórico y doctrinario que imponen las nuevas concepciones predominantes y existe una exigencia social de desarrollo económico que impele a que dichas transformaciones conceptuales se operen con mayor celeridad.

La intervención se hace más y más intensa. No discutiré aquí los límites de ella. Simplemente compruebo que el campo intervencionista se amplía cada vez más extensa e intensamente. En nuestro país, por ejemplo, existen intervenciones en los mercados cambiario, monetario, crediticio, bancario, del trabajo, en la producción agraria, en la manufactura, en los transportes, en los precios, en las ventas (alquileres, intereses, salarios, beneficios), etc.

Las finalidades, pues, de la intervención estatal se multiplican y, prácticamente, cubren casi todas las actividades nacionales, Ello impone la absoluta necesidad de un plan que abarque, en forma coordinada, la totalidad de las finalidades.

Ahora bien, un plan debe cumplir con determinadas condiciones, movilizar ciertos medios y lograr efectos definidos. En lo que tiene referencia con las condiciones, los objetivos perseguidos deben ser posibles para el momento histórico, deben ser compatibles entre sí y deben ser homogéneos. Si los objetivos están fuera del alcance de la comunidad o son incompatibles entre sí o, finalmente, son heterogéneos, se perderán esfuerzos y se distorsionarán las relaciones económico-sociales inútilmente.

Los medios que se movilizan con la finalidad de alcanzar las metas impuestas, deben ser adecuados y económicos, es decir, deben surgir luego de un cuidadoso análisis selectivo que lleve a la convicción de que los medios elegidos son los mejores para los objetivos a lograr pero que, también, impliquen los menores sacrificios físicos, materiales y espirituales.

Y, finalmente, debe tratarse que los efectos sean los buscados. Los efectos de una manipulación de medios para alcanzar los objetivos políticos pueden ser primarios o secundarios. Los primarios están dados por el impacto inicial que sufre la economía, o la clase, o la producción, etc., a que está dirigida la medida; los secundarios son aquellos efectos inducidos y subsiguientes al impacto. Si no se seleccionan bien los medios pueden ocurrir que ambos efectos sean contradictorios y anulen todos los esfuerzos realizados políticamente.

Las fases de la política económica pueden, pues, sintetizarse diciendo que:

- 1º Deben determinarse los fines;
- 2º deben analizarse cada uno de dichos fines, tanto en su compatibilidad como homogeneidad;
- 3º deben determinarse los medios a utilizarse, lo cual exige el estudio de su adecuación, su economicidad y sus efectos impacto y duradero;
- 4º realizadas las etapas anteriores deben seleccionarse los medios que se consideren más adecuados; y
- 5º debe decidirse la acción.

De acuerdo con lo anterior, en mi concepto, las grandes fases de la política económica nacional en sus principales sectores, pueden resumirse en la siguiente forma:

- 1º Debe formularse un inventario de los recursos nacionales en su totalidad. Ello permitirá, luego de conocerlos, efectuar una distribución de los recursos en disponibles y potenciales —lo que ya señalará las posibilidades de una política futura— y, a la vez, formular un estado de los recursos que, por ser necesarios y no estar disponibles, deben obtenerse por vía del intercambio internacional;
- 2º sobre la base del inventario anterior, debe levantarse el plan de producción e inversiones. Determinados los sectores de producción y las inversiones a realizar —agrícolas,

manufactureras, de transportes, etc.— y delimitados los objetivos, podrá establecerse la distribución temporal de sus realizaciones, así como las partes que corresponderán a las actividades públicas y/o privadas;

- 3º en estrecha conexión con lo anterior —es decir, con el inventario y el plan de producción e inversiones— deberá planearse el abastecimiento y, más concretamente, el conjunto de exportaciones e importaciones. Ello exigirá el planeamiento de la política a seguir en materia de balance de cuentas y en materia cambiaria. A su vez, las tres partes referidas —abastecimiento, balance de cuentas e inventario— deberán integrarse con el plan de desarrollo económico;
- 4º a esta altura, será necesario entrar a discutir el plan de financiación, es decir, la obtención de los recursos necesarios para poder alcanzar los objetivos perseguidos y el empleo consiguiente de los mismos. Ello exigirá la previsión de una política financiera adecuada (ingresos y egresos públicos) debidamente coordinada con las políticas monetaria, bancaria y crediticia (estableciendo un sistema elástico de disposición y absorción de medios de pago). Pero, además, como el Estado deberá continuar proveyendo de servicios, será imprescindible la separación en un presupuesto de ingresos ordinarios y en un presupuesto de capital; mientras el primero se nutrirá de impuestos, tasas y contribuciones ordinarias para poder cumplir con sus fines normales, el segundo tipo de presupuesto, en cambio, como pretende objetivos de desarrollo económico y compensación o corrección de fluctuaciones cíclicas, deberá nutrirse de impuestos sobre el capital o sobre la renta, deuda pública y saldos superavitarios para con ellos poder financiar inversiones en transportes, viviendas, bienes de capital, reposición de activo fijo, etc.; y
- 5º expuestos los fines de las distintas políticas, analizados en su compatibilidad y en su homogeneidad dichas metas, estudiados los distintos medios en su adecuación, economicidad y efectos, recién entonces, se estará en posibilidad de seleccionar los medios más aptos y decidirse por la acción.

III

LA COORDINACION DE LA POLITICA ECONOMICA NACIONAL

La simple exposición de los puntos anteriores nos lleva a la convicción de que, si tantos son los aspectos que integran una política económica nacional, forzosamente, ellos deben coordinarse puesto que, de lo contrario, se corre el riesgo de que choquen, o se refuercen en sentido inverso al buscado, dando lugar a efectos no queridos.

En realidad, la cuestión de la coordinación económica es tan antigua como la política económica misma. Lo que ocurre es que, su necesidad se ha venido haciendo más intensa y evidente a medida que fué haciéndose mayor el pasaje del estado liberal al intervencionista.

En el Uruguay los planes, cuando los hay, surgen de los mismos organismos ejecutivos; numerosas instituciones, en forma independiente e inconexa, mezclan gastos e inversiones; apenas existe un intento de coordinación a través de la imperfecta visión del Consejo Nacional de Gobierno, el cual, como es lógico, no puede prestar la atención debida por sus múltiples tareas. En verdad, en nuestro país, falta un organismo coordinador de las diversas políticas y de los distintos planes, a corto o a largo plazo.

Las consecuencias son fáciles de prever: no hay acuerdo entre los objetivos a corto y largo plazo, no hay acuerdo entre los objetivos de las diversas políticas, el contralor en la ejecución de los planes es débil y la segmentación y la dispersión desembocan en efectos, o bien contrarios a los buscados, o bien atenuados o muy incrementados respecto de los perseguidos.

Sin referirme a los posibles problemas de orden jurídico que se puedan plantear, es evidente que en nuestro país falta un organismo que centralice, planee y coordine con autoridad suficiente para exigir la subordinación de los planes a corto y largo plazo. En definitiva, la ausencia de tal organismo denota con toda evidencia que nuestra pretendida política económica no tiene unidad.

IV

LA FALTA DE UNIDAD DE LA POLÍTICA ECONOMICA NACIONAL

Veamos algunos ejemplos.

a) La Política Fiscal y la Política Social.

En nuestro país, lamentablemente, se sigue aún con el criterio de que el objetivo de la política fiscal debe ser la igualdad puramente contable de los ingresos y de los egresos. Basándose en una concepción de que la actividad fiscal debe ser neutral con respecto al sistema económico, se pretende la aplicación del principio de la nivelación presupuestal. Y ello es la demostración evidente de que se continúa con la creencia de los primeros cuantitativistas respecto de que los precios dependen pura y exclusivamente de la cantidad de medios de pago y que, por lo tanto, si el Estado recurre al déficit o al superávit extiende o restringe la masa de medios de pago e influye sobre los precios.

La nivelación presupuestal, creen, obvia tal dificultad. Los precios, si fluctúan, lo serán exclusivamente debido a factores propios de las fuerzas naturales en presencia en el mercado.

Como ya hemos visto, la concepción actual, teórica y doctrinaria, sostiene que lo que debe buscarse es el mantenimiento de la demanda monetaria y que, en tal virtud, la neutralidad que debe perseguirse debe ser la necesaria para, una vez alcanzada la más alta y adecuada demanda monetaria, mantenerla.

Por la simple nivelación del presupuesto no se logra el mantenimiento del nivel de precios. En efecto, un presupuesto equilibrado, de acuerdo con la estructura de sus ingresos y de sus egresos, puede elevar o disminuir los precios. En determinadas condiciones, bastará, por ejemplo, que una parte importante de los ingresos provenga de las clases de altas rentas y que, a la vez, una parte importante se vuelque en gastos que beneficien a las clases de ingresos menores, para que las demandas se incremen-

ten e incidan sobre los precios al alza. Lo inverso ocurrirá en el caso contrario.

La política fiscal no puede renunciar a actuar sobre medios tan importantes como lo son los gastos y las correspondientes financiaciones, a pretexto de una pretendida neutralidad que es un mito. Debe, en consecuencia, perseguirse el sano acrecentamiento o, alcanzada su máxima altura, el adecuado mantenimiento de la demanda monetaria.

Por su parte, la política social debe perseguir alcanzar la mejor redistribución del ingreso nacional y la mayor y mejor ocupación de los factores desocupados. Sus medios también los constituyen, en gran parte, la realización de ciertos gastos para cumplir con sus fines y la recaudación de ciertos recursos para poder financiarlos.

Aparentemente existen marcadas analogías entre las políticas fiscal y social. En realidad la hay entre los medios pero sus objetivos son muy diversos.

Pero, en el enfrentamiento de ambos, ¿qué es lo que ocurre en nuestro País? Primero, que la política fiscal se preocupa más de la consecución de los ingresos que del análisis selectivo de los gastos públicos; segundo, que la política social se preocupa más del destino de los gastos públicos que de donde puede conseguir los recursos necesarios.

Ello plantea desde hace años, conflictos entre ambas políticas pues, al no haber unidad entre ellas, se neutralizan los efectos que pudieron perseguirse a través de la recaudación, se neutralizan los efectos que se quisieron lograr al amparo de los gastos y, la resultante pasa a ser una verdadera incógnita. En verdad, es imposible determinar si los objetivos perseguidos se han logrado más o menos plenamente.

b) Política de Producción y Política de Distribución.

Todos los gobiernos, desde que el intervencionismo se intensificó, persiguieron por distintas vías, el incremento de nuestra producción. Pretender lograrlo a través de la vía privada impone el establecimiento de precios remuneradores o de atractivos ingresos para las clases empresariales. Una política de producción, en estas circunstancias, siempre implica una redistribución de los ingresos —a través de precios crecientes o a través de medios sustitutivos— desde las clases bajas hacia las altas.

Ahora bien, esos efectos pudieron corregirse con una política de distribución, mediante la política social o mediante la política fiscal. Con ello se hubiera logrado aumentar las posibilidades de

consumo, por ejemplo, en materia de alimentación, vivienda, vestido o medicamentos.

La coordinación adecuada de las políticas de producción y de distribución debía llevar a compensar el movimiento de ingresos desde las clases bajas hacia las altas —debido al plan de producción— por una corriente de ingresos desde las clases altas hacia las bajas —recurriendo a aumentar los ingresos de estas últimas a través de impuestos, subsidios u otras medidas apropiadas.

Por los fundamentos expuestos, las numerosas tentativas en el campo de la distribución debieron de haber exigido la unificación de las mismas con las de producción puesto que, la redistribución, podría ser regresiva. Jamás se hizo así y ello impide que sepamos si, realmente, se ha contribuido o no a una concentración de ingresos en las clases altas.

c) Política Monetaria y Política de Distribución.

Los objetivos de la política monetaria pueden ser múltiples pero, en definitiva, todos ellos se concretan en coadyuvar al logro del máximo ingreso nacional y de la mejor distribución del mismo.

Ahora bien, un inadecuado manejo de la misma, puede repercutir en un alza inflacionaria de precios, en cuyo caso, como los mismos ascienden, en general, más rápidamente que lo que lo hacen los costos, tiende a haber una corriente de ingresos desde los consumidores hacia los productores. Como la mayor parte de los consumidores integran las clases bajas de ingresos podemos afirmar que, en tales circunstancias, se producirá una redistribución de ingresos desde las escalas bajas hacia las altas.

La falta de unidad hace que, mientras creemos que la extensión de los beneficios sociales mejora el nivel de ingresos de las clases menos pudientes, una inadecuada política monetaria eleva los precios y disminuye el poder de compra de los ingresos monetarios, anulando, total o parcialmente, los fines de la política de distribución.

A su vez, sabemos que la política social busca —además de la más alta y mejor ocupación— redistribuir en la mejor forma posible el ingreso nacional a través, fundamentalmente, de su acción sobre ciertos gastos que inciden en el aumento del nivel de ingresos de las clases bajas (alimentación, vivienda, vestido, medicamentos, pensiones, etc.).

Nuestro país se caracteriza por una avanzada legislación social y de ello nos sentimos orgullosos. Jamás, sin embargo, hemos unido las políticas monetaria y de distribución. Los llamados cada vez más angustiosos, por ejemplo, de las clases pasivas, no alcan-

zan para hacernos reaccionar de la desconexión y para tratar de evitar el conflicto entre ambas políticas.

La falta de unidad hace que, mientras creemos que la extensión de los beneficios sociales mejora el nivel de ingresos de las clases menos pudientes, una inadecuada política monetaria eleva los precios y disminuye el poder de compra de los ingresos monetarios, anulando, total o parcialmente, los fines de la política de distribución.

Corremos el riesgo de que toda la pregonada legislación social —que es nuestro orgullo— se derrumbe por falta de unidad entre las políticas monetaria y de distribución. Ya es bastante doloroso percibir que, desde el punto de vista económico y por el juego de los factores monetarios, nuestra política de distribución no es tan avanzada como pregonamos, como para que, todavía, no luchemos para impedir su posible destrucción.

d) Política Monetaria, Cambiaria y Fiscal.

Muchas veces, por el juego de determinados factores, nuestro país ha enfrentado saldos favorables en su balance de cuentas. Ello tiene las mismas consecuencias que una inyección monetaria: las divisas resultantes del saldo favorable se traducen en pesos que circulan dentro de nuestro mercado.

Pero, a la vez, ese saldo favorable, en la generalidad de los casos, se enfrenta a una menor cantidad de bienes en la plaza de los que podría y debería haberse puesto a disposición de la misma. El doble movimiento de mayores ingresos monetarios y menor cantidad de bienes se traduce, indefectiblemente, en un alza de precios.

Por su parte, en los últimos años de saldos favorables, es dable enfrentar déficit fiscales que se manifiestan, también, en mayores ingresos monetarios en poder de la población y que, pueden traducirse, —según el destino de los gastos efectuados por el Fisco— en mayor o menor cantidad de bienes a disposición de la comunidad. Si el déficit simplemente ha originado mayores ingresos monetarios pero no ha aumentado la producción de bienes, nos enfrentaremos, igual que en el caso anterior, a una suba de precios con los consiguientes efectos sobre la distribución del ingreso nacional.

En caso contrario, dependerá del grado de producción nueva que exista o no alza inflacionaria en los precios.

De cualquier manera, no parece adecuado, como lo han demostrado algunos años, la existencia de saldos favorables en el balance de cuentas y de déficit fiscales provenientes simplemente

de erogaciones para consumo. Ambos fenómenos, reforzando las demandas monetarias sobre un mercado que no aumenta o, que inclusive disminuye sus bienes, intensifica la corriente inflacionaria de los precios.

La falta de unidad entre las políticas monetaria, cambiaria y fiscal plantea estos conflictos que repercuten en forma regresiva sobre grandes sectores de nuestro ingreso nacional.

e) Política Monetaria y Política de Salarios.

La política de salarios, igual que la política social, busca alcanzar una mejor redistribución del ingreso nacional y una más elevada y mejor ocupación de la población. En el caso concreto de las retribuciones al trabajo persigue que los salarios incrementen su volumen total y promedial dentro del conjunto de la renta nacional.

Nuestro país se viene caracterizando desde 1943, a través de la política de los Consejos de Salarios, por tender a la elevación de los salarios y no es posible negar que mucho se ha hecho en la materia. Pero en la búsqueda del objetivo señalado no ha actuado conjuntamente y en forma coordinada la política monetaria y ello ha influido para que los resultados no hayan sido del volumen que realmente debieran haber sido.

La suba en los salarios tiene una doble repercusión: por un lado —desde el ángulo del productor— aumenta los costos de producción o comercialización; en cambio, desde el ángulo del receptor del salario, aumenta la demanda monetaria total. Ya hemos visto anteriormente que si las políticas monetaria y fiscal no actúan adecuadamente, por el solo hecho de que los salarios suban con retraso respecto de los precios, se producirá una redistribución del ingreso nacional desde las clases bajas hacia las clases altas. En el caso que nos planteamos ahora, y que es un ejemplo que venimos soportando desde hace más o menos una década, la falta de conexión entre las políticas monetaria, fiscal y de salarios conduce a resultados distintos de los perseguidos.

En efecto, la finalidad de la política de salarios es aumentar la porción de la renta real correspondiente al factor trabajo. La elevación del salario incide en la suba de los costos y de la demanda monetaria. Si no se actúa sobre uno u otro de estos términos —o sobre ambos— inevitablemente se producirá un ascenso de precios puesto que juegan para que ello ocurra tanto la oferta —por sus costos al alza— como la demanda —por sus posibilidades mayores—. Y mayores precios significan menor poder de compra. Por falta de coordinación y unidad entre las distintas políti-

cas nos enfrentamos, en Uruguay, al hecho de que la política de elevación de salarios se ve compensada en sus efectos de elevación por la mala actuación de las políticas monetaria y fiscal que no impiden, o atenúan, la caída del poder de compra. En tal circunstancia, los efectos definitivos son mucho menores y tal vez nulos respecto de las metas propuestas.

f) Las Políticas Monetaria, Fiscal y Social.

Las tentativas de política social en nuestro país se han desarrollado enormemente. El deseo de actuar redistribuyendo mejor el ingreso nacional se hace evidente a través de las distintas legislaciones en materia de jubilaciones, asignaciones familiares, licencias pagas y diversos seguros.

Ahora bien, recordemos que la política social busca alcanzar —entre otros fines— una mejor distribución del ingreso nacional. Esa distribución variará con el momento histórico, la estructura demográfica, económica y social, con el desarrollo económico, con las fluctuaciones cíclicas, etc., pero los grandes rasgos de la política social deberán ser: tender a eliminar los grandes desniveles entre las clases de altos y bajos ingresos. Debe redistribuirse, hasta alcanzar el nivel de distribución que se considere óptimo; para ello debe perseguirse un flujo de rentas desde las clases que las poseen altas hacia las clases que las poseen reducidas, desde los empresarios hacia los trabajadores, desde los ricos hacia los pobres.

Sin embargo, ¿cómo se financian en nuestro país las jubilaciones, asignaciones familiares, licencias y ciertos seguros? Con por cientos que recaen sobre el monto de las nóminas de sueldos y salarios, es decir, inciden directamente sobre los costos de producción, comercialización o intermediación. La suba de los costos actúa influyendo al alza de los precios. Como, a su vez, los receptores de estos beneficios ven sus ingresos monetarios también acrecentados, incrementan sus demandas monetarias reforzando, también, la suba de precios.

¿Quiénes son, al final, los que financian las mejoras sociales? Los consumidores. Y, como la mayor parte del consumo está integrada por las clases de ingresos bajos, ocurre que, en definitiva, las mejoras sociales son financiadas por las mismas clases a las que se pretende mejorar. Es decir, que la redistribución del ingreso nacional se produce, en su inmensa mayoría, entre los ingresos de las clases bajas. No se produce una corriente desde las escalas de ingresos altos hacia las de ingresos bajos sino entre las

propias escalas de ingresos bajos. Sería a todas luces necesario que las políticas fiscal y monetaria actuaran conjuntamente con la social para evitar que ello ocurriera, ya sea buscando una financiación distinta, o interviniendo sobre los costos, o sobre la oferta de bienes, o sobre la demanda monetaria o, finalmente, sobre los ingresos de las clases altas.

CONCLUSIONES

El desarrollo efectuado hasta el momento nos permite extraer **algunas conclusiones:**

- 1° Las transformaciones sociales impelen cada vez más a la intervención estatal. El hombre siente, cada vez más intensamente, la necesidad de atenuar el libre juego de las fuerzas sociales, especialmente las económicas, pues la experiencia histórica le ha prevenido de que no conducen al óptimo social representado por una total ocupación, un ingreso máximo y una distribución equitativa del mismo;
- 2° la intervención estatal debe ser debidamente planteada y ejecutada. Ello exige una teoría y una doctrina debidamente sedimentadas que sean una guía para la acción;
- 3° en nuestro país, y en cuanto se refiere al aspecto económico, no hemos terminado de convencernos de que, sin anular los valores humanos, se debe actuar francamente para lograr determinados objetivos. Son muchos e importantes los sectores que todavía creen, honesta y lealmente, que la mejor solución se encuentra en la ausencia de intervención. Ello influye para que no se actúe interviniendo de manera definida;
- 4° en tal virtud, las actuaciones son parciales, inconexas, dispersas, faltas de coordinación y unidad: en una palabra, son oportunistas. Ello evidencia que falta concepto claro de lo que es una política económica general.

Por otra parte, cuando se fundamentan aquellas medidas oportunistas, en general, se recurre a principios que ya han sido superados por la teoría y la doctrina moderna y por el curso de las propias transformaciones sociales; y

5º en definitiva, no contamos con una política económica en el cabal significado de sus términos. Si queremos lograr ocupación plena, elevado ingreso y racional distribución del mismo, debemos rever nuestras actitudes y trabajar con rapidez e intensidad. Mucho es el tiempo que hemos perdido y grandes las injusticias que hemos ayudado a mantener o a intensificar para que permanezcamos prescidentes en esta lucha por la eliminación de los desajustes económico-sociales que afligen a nuestra comunidad.

Cr. ISRAEL WONSEWER

LA POLITICA
ECONOMICA INTERNACIONAL
Y SUS PROYECCIONES SOBRE
LA ECONOMIA NACIONAL

Conferencia pronunciada en el Paraninfo de
la Universidad, el 11 de agosto de 1955



INTRODUCCION

El objeto de la conversación de esta tarde es tentar una visión general de los principios básicos que orientan la política económica internacional y la influencia que la misma ejerce sobre nuestra economía.

En la primera parte de esta disertación, se dará una breve evolución de los objetivos de la política económica internacional, tomando como punto de partida los comienzos de la economía del mercado y del capitalismo industrial, en los siglos XVIII y XIX, concluyendo en nuestros días. Esbozada dicha evolución y en una segunda parte, intentaré estudiar bajo sus aspectos esenciales, las proyecciones que esa política ejerció y ejerce sobre la economía uruguaya.

Los objetivos y medios de la política económica internacional, no son elementos ahistóricos o atemporales; están, en general, íntimamente ligados al sistema y a la estructura económico-social que predominan en una etapa determinada en los países que, por su volumen y grado de desarrollo, ejercen una influencia decisiva en el concierto internacional. De ahí que en su evolución estén íntimamente relacionados con el proceso de transformación social y económica que comenzó con el derrumbe del régimen feudal y que continúa en nuestros días. Sin pretender abarcar to-

dos los infinitos matices de esa evolución, pueden señalarse cuatro etapas principales:

1. — Una primera cuyo comienzo fijamos con la iniciación y consolidación de la economía del mercado autorregulador y que continúa hasta la gran depresión de 1929.

Al derrumbarse la sociedad feudal, sentada en rígidos principios de estratificación económica y social, que implicaban la existencia de un mundo perfectamente ordenado, en el cual la actividad económica estaba al servicio de otras finalidades de orden social, se inició un proceso de destrucción de todas las formas político-sociales que habían venido rigiendo casi desde la caída del imperio romano.

Junto a grandes transformaciones tecnológicas, mediante las cuales se ponían los conocimientos científicos al servicio de las actividades productivas, un amplio movimiento ideológico (filosófico, político, sociológico) entraba a señalar el predominio de lo individual sobre lo social.

El mundo se organizó alrededor de ese átomo aislado que era el individuo, centro y factor principal de la estructuración que iba surgiendo. Elemento esencial de esa nueva ordenación, era el mercado autorregulador. Las actividades productivas no serían ya, como en la sociedad feudal o en la mercantilista, un instrumento al servicio del cumplimiento de ciertos fines; ahora se colocaban en el centro mismo de la actividad social y, alrededor de ellos iban a girar en el futuro, todos los otros aspectos (sociales, políticos, jurídicos).

El personaje central de esa forma social, era el empresario; el hombre cuya misión es reunir los factores de la producción, organizarlos, y volcar el producto al mercado.

Para que el mercado actuase en toda su amplitud, era indispensable que el elemento regulador del mismo, el único elemento regulador, fuese el precio. Al precio resultante del libre juego de las ofertas y demandas, deberían subordinarse todos los otros aspectos. La sociedad entera, con todos sus múltiples y vastos problemas, giraría en el futuro alrededor del precio y del mercado. Ninguna restricción, ninguna reglamentación, ninguna intervención; la acción ciega del mercado, poniendo en contacto a los oferentes de factores y demandantes de productos, conduciría a la consecución de la armonía natural y llevaría también en forma

automática, a la más amplia felicidad social. ¿Cuál era el motor fundamental de esa actuación en el mercado? La búsqueda de la ganancia individual y a través de ella del óptimo social.

Los principios que sentaron las bases de esa política económica o si se quiere de ausencia de política económica, se trasladaron al campo internacional. Primero, al mundo occidental, en especial a los países del continente europeo; luego, a medida que el capitalismo individualista iba completando su proceso de expansión, todo el mundo conocido, en mayor o menor grado, fué sufriendo su influencia y adoptándolos.

El automatismo y la libertad se transformaron en las directivas de la filosofía económica y política dominante durante un siglo. Implicaba esta filosofía la búsqueda de una estabilidad internacional a través de la llamada política del patrón oro automático.

En lo interno, la economía estaba sujeta al mercado y al sistema de precios. El sector monetario, con su misión delimitada de servir de medio de cambio y unidad de cuentas, llevaba implícito, la sujeción de la moneda a una cierta cantidad y calidad de metal precioso, la libertad de acuñación y la de libre conversión. En lo internacional, la existencia de una economía de mercado nacional, combinada con una libertad comercial, y la libre entrada y salida de oro.

El conjunto de la economía, nacional o internacional, se sujetaba a los movimientos y oscilaciones automáticas de un objeto externo a la voluntad de hombre, como era la circulación del metal precioso.

La entrada o salida de oro de un país, proveniente de un saldo favorable o desfavorable en la balanza de cuentas, o en el movimiento de capitales, determinaba automáticamente ascensos o descensos en la circulación dineraria, con las consiguientes repercusiones en los precios e ingresos.

Lo importante era conseguir la estabilidad monetaria, internacional y nacional, aun a expensas de oscilaciones cíclicas en la actividad económica, de ondas de prosperidad y depresión. Los aspectos sociales que venían relacionados, desocupación obrera, transferencias de riquezas de un sector a otro, se subordinaban al libre juego de los factores antedichos.

La sociedad, y en especial los sectores más afectados por esas oscilaciones de la economía, por ese sometimiento al mercado, inició su defensa. En el campo nacional, a través de una serie de medidas, tímidas al principio, de un vigor creciente después, con

las que se pretendía salvaguardar las finalidades extra-económicas, enfrentando el constante avance del capitalismo industrial. En el campo internacional esas medidas significaron que el patrón oro automático nunca funcionó plenamente tal como la teoría quiso que funcionase; limitaciones expresadas en medidas de política interna (en especial monetarias, como el uso de las tasas de descuento por el Banco de Inglaterra) y en medidas externas como las tarifas aduaneras que aislaban parcialmente la economía nacional de las influencias internacionales.

En sus grandes lineamientos, este sistema actuó casi un siglo, el siglo de predominio en la economía mundial de Gran Bretaña. Y sirvió principalmente a los intereses de ese centro cíclico, que a través del régimen de libertad pudo expandirse por todo el mundo conocido.

2. — Mientras las oscilaciones económicas tuvieron un carácter localizado, o sea que la depresión se verificaba en un área, el sistema funcionó con relativa eficacia; pero, cuando, a consecuencia de la expansión económica de Alemania y Estados Unidos, iniciada a fines del siglo XIX y luego del conflicto bélico de 1914/18, el centro económico se desplazó de Gran Bretaña a Estados Unidos, las fallas se agudizaron. Por otra parte, las modificaciones sufridas por distintos países, a raíz de ese conflicto (industrialización de algunos, crecimiento de otros, devastación causada por la guerra) introdujeron variaciones muy grandes en las estructuras económicas de los mismos.

El hecho es que, en el año 1929, después de una serie de tentativas de volver al régimen de patrón oro modificado, se inicia un período de crisis económica, que asume un carácter generalizado. Los niveles de ingreso y ocupación descienden en una forma vertiginosa; la expansión del comercio internacional se detiene y experimenta un retroceso de características catastróficas.

Abrumados por los problemas económico-sociales, la mayor parte de las grandes potencias y, tras de ellas los países dependientes, abandonan el patrón oro y la búsqueda de una estabilidad económica internacional.

El objetivo se vuelve hacia lo interno: se trata de conseguir la estabilidad interna, evitar las oscilaciones de la economía con sus consecuencias.

Es la época de los Contralores de Cambios, de Importaciones, de Exportaciones, de las depreciaciones y devaluaciones monetarias, todo ello con el deseo de estabilizar la economía interna.

3. — Una tercera etapa en esa evolución de los objetivos de la política económica, viene señalada por la aparición de la obra

de Keynes, Teoría General de la Ocupación, del Interés y del Dinero. Se trata no ya de lograr como objetivo una estabilidad económica de cualquier tipo, a cualquier nivel. Se entiende que el sistema capitalista y liberal, para funcionar con eficacia, requiere que el Estado intervenga en las ondas de depresión con medidas de política tendientes a lograr la plena ocupación de los factores productivos, en especial del factor trabajo. Por primera vez, un teórico, sostenedor del sistema liberal-capitalista, sienta la conclusión de que el equilibrio que el sistema puede lograr en forma automática, no es siempre el equilibrio óptimo.

Para la política interna y, en consecuencia la internacional, sienta, como objetivo principal, la búsqueda no de cualquier estabilidad, sino de una estabilidad que coincida con una total ocupación, un máximo de ingreso nacional y una mejor distribución de ese ingreso entre los distintos sectores de la sociedad.

4. — Al finalizar la segunda guerra mundial, los países escasamente o semi desarrollados, plantean sus problemas, reclamando que se les contemple en las medidas de política económica internacional, y fijando nuevos objetivos a sus políticas nacionales.

Ya no se trata de conseguir un máximo nivel de ingreso, podríamos decirlo así, de tipo estático. Se trata de buscar el desarrollo, la puesta en marcha de los recursos humanos y naturales de la nación, mediante la utilización de la técnica moderna, con vistas al incremento del ingreso nacional, a la corriente continua y a la mejor distribución del mismo.

Esta rápida ojeada sobre la evolución de los objetivos de la política económica, ya nos viene señalando que, los mismos, están vinculados, no solamente a problemas de ese carácter, sino también y en forma muy especial, a la concepción social dominante en cada época. Pero, y sin entrar en un campo que nos aleje del objeto de esta disertación, rozando problemas de política o de filosofía social, podemos afirmar que en sus líneas generales, las distintas tendencias de opinión aceptan para los países periféricos como objetivo económico básico, el del desarrollo, fundamentando tanto su política económica nacional como internacional sobre ese objetivo.

Claro está, sin embargo, que los fines de la política económica, no pueden ser similares para todos los países del mundo, desde que, no todos ellos tienen el mismo grado de evolución ni sus economías plantean problemas similares. De esta manera surge la necesidad de considerar las relaciones entre los objetivos de la política económica internacional con los distintos sistemas y estructuras económicos.

II

LA POLITICA ECONOMICA INTERNACIONAL A TRAVES DE LOS DISTINTOS SISTEMAS Y ESTRUCTURAS

Entendemos por sistema económico el conjunto de principios, normas e instituciones coordinadas, que ordenan el funcionamiento de una economía. Y entendemos por estructura económica, las proporciones de carácter cuantitativo en que los distintos sectores se dan en una economía determinada.

Naturalmente, este sistema y estructura influyen y a su vez sufren influencia del sistema y la estructura social y de la ideología de cada etapa histórica.

De ahí que los objetivos de una política económica, tanto en el ámbito nacional como en el internacional, no son autónomos sino que se fijan dentro de un cierto marco, físico, institucional, ideológico, etc.

En el pensamiento económico ortodoxo, clásico y neo-clásico no era necesario introducir la noción de sistema ni de estructura. En lo que se refiere a sistema concebían que la evolución natural llevaba a una sola organización: un régimen de absoluta libertad, en donde el mercado autorregulador era el centro de la economía.

Y, en cuanto a la noción de estructura, vinculada, al desigual grado de desarrollo económico de los países, tampoco planteaba problemas de carácter teórico o político. El progreso técnico y las mejoras que ciertos países habían incorporado al proceso productivo, se reflejaban, en forma casi automática, a través de los precios en los demás países. Traían una mejora en sus relaciones de intercambio, consecuencia de los descensos de costos operados en los centros industrializadores.

En cualesquiera de las concepciones teóricas clásicas, ya sea la teoría de los costos comparados o la de los valores internacionales, ya sea Ricardo o Stuart Mill, la conclusión a que se llegaba era que cada país debía producir aquello para lo cual era más apto, y esto en forma totalmente libre.

La relación de intercambio, o sea relación entre índices de precios de importación e índices de precios de exportación, era el barómetro que indicaba la forma en que, las mejoras debidas al desarrollo y progreso técnico, se trasladaban de los centros económicos a los países de la periferia.

La historia del desarrollo económico, señala, sin embargo, que el proceso no fué tal como lo concibieron los clásicos. Los beneficios del progreso técnico fueron en general asimilados, en su mayor parte, por los países centros que incrementaron su nivel de vida y esto en perjuicio de los países sub-desarrollados.

Pero, aún mismo dentro de esa concepción teórica, se pudo apreciar que la sola consideración de los precios no era suficiente; que era imprescindible considerar las magnitudes, o sea introducir el concepto de ingreso y analizar el problema de la economía internacional en función de la generación y circulación de la renta.

A lo largo del desarrollo que venimos señalando, influyeron —además— factores extra-económicos.

La concepción de la armonía y libertad, como base de la estructuración nacional e internacional, venía siendo atacada en su fundamento doctrinario, por las tendencias historicistas y socialistas. Los primeros, centrandó su enfoque en la importancia de la unidad nacional como un todo orgánico y, en la necesidad de dar entrada a los móviles extra-económicos en la actuación humana; los segundos, iniciando el análisis metódico de la dinámica de los sistemas y estructuras económico-sociales y tratando de desentrañar leyes históricas de desarrollo. Ambos venían a socavar el carácter eterno e inmutable que los economistas ortodoxos imprimían a sus investigaciones; a introducir en el análisis de la teoría y política económica, la consideración de leyes y principios estudiados para una determinada forma histórica, relativos, por lo tanto, y además, con carácter no puramente racional.

En adelante, fué cada vez más claro que no podrían fijarse objetivos a la política económica nacional e internacional, sino en función del grado histórico de desarrollo alcanzado por cada unidad actuante en el concierto mundial.*

Esta evolución se fué también operando en la propia teoría ortodoxa. Aun sin dar entrada a los elementos histórico-institucionales, la teoría tuvo que abrirse a la consideración de los factores que perturbaban el juego del mercado auto-regulador, núcleo central de su concepción. En la tercera década del siglo actual comienzan las investigaciones de las formas monopólicas de mercado; en lugar de la competencia perfecta, con unidades económicas casi iguales actuando en un mercado libre, aparece la consideración de la competencia imperfecta o monopólica, en la que

entran magnitudes que ejercen una influencia autónoma en la fijación del precio y equilibrio del mercado.

El Prof. Perroux traslada al campo de la economía internacional el análisis de la competencia monopolística. En el intercambio entre los distintos países no obran como lo suponía la teoría clásica, unidades iguales y con la misma influencia. La historia nos muestra que el desarrollo económico mundial, se ha efectuado por la acción de las economías nacionales sucesivamente dominantes.

En lo internacional se enfrentan países de desigual desarrollo y de dimensión diferente. Algunos de esos países, ejercen por su magnitud, por su capacidad productiva, por lo que se llama hoy en día, su "potencia contractual" un dominio evidente. Mientras otros países, que son de dimensiones reducidas, o de un desarrollo escaso, reciben esa influencia y no pueden reaccionar en forma autónoma, son "países dominados".

El análisis no podrá hacerse más en función de los supuestos de la competencia; los precios y las magnitudes en el proceso de la economía internacional, serán fijados por las economías dominantes.

Al mismo tiempo que, en el campo de la teoría, se introduce (ya sea por la influencia de los historicistas y sus continuadores, o de las distintas tendencias socialistas, o del análisis de Perroux) la consideración de las estructuras, en el terreno de la política, un organismo especializado de las Naciones Unidas, la CEPAL, a través del informe del Prof. Prebisch, investiga el desarrollo económico de la América Latina. En ese informe se sientan premisas fundamentales para fijar los objetivos de la política económica internacional, de un grupo de países de desigual grado de desarrollo entre sí, pero indudablemente de una gravitación conjunta importante en el concierto mundial.

Al investigar la propagación del progreso técnico y la asimilación del mismo por América Latina, Prebisch llega a la conclusión de que ese progreso ha sido asimilado sólo en un grado muy bajo. Distingue dos tipos de países: por un lado, los centros industrializadores, que han incorporado la técnica en un grado muy avanzado, con un coeficiente bajo de la población dedicados a las actividades primarias, con un alto grado de capitalización, un nivel elevado de ingresos, que ejercen una influencia dominante sobre los demás países, y que son los países centro. Por otro lado, las naciones en las cuales el progreso técnico ha penetrado en una escala reducida, con un nivel bajo de industrialización, un grado reducido de capitalización, un elevado coe-

ficiente de la población dedicado a las actividades primarias, países que denomina periféricos.

Los periféricos, por sus características de desarrollo, por su elevada dependencia del comercio internacional, están sujetos a las oscilaciones económicas de los países centrales.

Es indudable que los objetivos de la política económica no serán idénticos en países dominantes o dominados, en países centrales o periféricos. De ahí, que cuando nos disponemos a analizar las repercusiones de la economía internacional sobre la de nuestro país tengamos que pensar en términos distintos a los supuestos con respecto a los países centrales. Y podemos entonces llegar a la conclusión de que, los objetivos de la política económica internacional no son uniformes ni son independientes del grado de desarrollo alcanzado por cada unidad nacional o del sistema económico-social que rige dentro de esa unidad nacional.

Y, si aceptamos como objetivo la realización de una política de desarrollo, tendiente a lograr el máximo de ingreso nacional y la mejor distribución del mismo, tendremos que buscar los medios para que la economía internacional en sus repercusiones sobre lo nacional, no destruya los efectos perseguidos.

III

EL URUGUAY EN LA ECONOMIA INTERNACIONAL

Trataré ahora de analizar en forma muy esquemática, las características fundamentales de la economía nacional, para ubicarla en el ámbito internacional, a efectos de poder analizar las influencias que recibimos y ejercemos en el concierto mundial.

Del punto de vista de nuestro sistema económico, podemos señalar que vivimos y actuamos en una economía mixta, o sea un sistema capitalista liberal y a la vez intervenido. Si es innegable que el centro de nuestra actividad económica sigue siendo el mercado y la ganancia, también es indiscutible que ese mercado y ganancia aparecen cada vez más reguladas y orientadas por el poder estatal. Además, vastos sectores de la economía nacional son de propiedad pública y, aun cuando no existen cifras, creemos poder afirmar —sin temor a equivocarnos— de que el sector público es de un volumen y peso mucho mayor del que a primera vista parece.

No se trata de elegir un sistema u otro; nos enfrentamos a una realidad ya existente y a un proceso expansionista de la intervención estatal, proceso que, por la otra parte y —como acertadamente lo señalara en este ciclo de conferencias el Prof. Faroppa— no se ha hecho a impulsos de una acción o plan orgánico. Se trata de fijar normas de acción; actuar con una mentalidad liberal o individualista, en una economía cada vez más intervenida o estatizada, sería situarse fuera de la realidad.

En otro aspecto, el que se refiere a la estructura económica, podemos caracterizarnos como un país semi-capitalista, con un proceso de industrialización creciente pero dependiendo aun predominantemente de la producción agraria.

No existen cifras del volumen ni de la distribución del ingreso nacional, datos imprescindibles para un análisis de estructura. No obstante, aun sin esos elementos, y a pesar del avance industrial de las últimas dos décadas, puede afirmarse que el peso de la economía nacional sigue descansando en su producción agraria.

Si entramos a considerar el problema de las magnitudes, tanto en superficie, como en población, como en recursos naturales, representamos muy poco en el concierto mundial.

En lo que se refiere a la asimilación del progreso técnico, aun cuando hayamos avanzado en los sectores manufactureros, tampoco podemos afirmar que ese avance —en lo que atañe a productividad y eficiencia— iguale o se acerque a los grandes centros industrializadores. Obstáculos fundamentales para ese proceso, son nuestro bajo grado de capitalización, derivado del bajo nivel de ingresos y la pequeñez de nuestro mercado interno que no permite a numerosas actividades alcanzar la dimensión más económica.

Consecuencia directa de estas premisas, es que cuando entramos en contacto con otras economías, en especial con las economías de los centros cíclicos, compradores naturales de nuestros productos y proveedores de nuestras necesidades, estamos en la posición de una economía dominada.

Nuestra magnitud reducida no nos permite influir en la oferta de los productos que exportamos; los precios y las demás condiciones de la oferta, nos vienen impuestos por el mercado internacional. Y cuando entramos a comprar, cuando actuamos en la demanda, la dimensión de la misma y de la dependencia en que nos encontramos, tampoco nos permite influir en el conjunto de la demanda. Los precios y condiciones de lo que compramos también nos vienen dados del exterior.

En resumen: tanto del lado de la oferta como en el de la demanda, sufrimos el impacto del exterior, sin tener la fuerza necesaria para reaccionar.

Vistas estas características y ubicados en el concierto internacional, pasamos ahora a analizar las influencias y repercusiones que la economía internacional ha ejercido y ejerce sobre la economía nacional.

IV

INFLUENCIA DE LA POLITICA ECONOMICA INTERNACIONAL SOBRE LA ECONOMIA NACIONAL

Nuestra prosperidad o depresión, la posibilidad de que tengamos o nó, plena ocupación de los factores productivos, están vinculados al comercio exterior. Para pagar nuestras importaciones, dependemos pura y exclusivamente de nuestras exportaciones. Si no importamos, todo el proceso industrializador se detiene; la mayor parte de las materias primas, máquinas, combustibles, vienen de fuera.

Ahora bien. ¿Con qué rubros contamos para exportar? En especial, productos agrarios (materias primas y alimentos). Sabemos que los precios de esos productos son especialmente sensibles a las variaciones de la oferta y demanda, y ello implica oscilaciones bruscas en los ingresos de nuestro comercio exterior.

Por otra parte, mientras hay países como Estados Unidos que sólo movilizan en su comercio exterior el 5% de su ingreso nacional, no estaríamos muy lejos de la realidad (no hay cifras) al afirmar que en el Uruguay ese porcentaje llega al 25%.

Estos dos hechos que señalamos, son un índice de nuestra extrema vulnerabilidad a las variaciones del comercio internacional.

Una depresión en los centros industrializadores adquirentes de nuestros productos, un descenso exterior en los precios, adquiere características de gravedad extrema. Al bajar los ingresos correspondientes a las exportaciones, bajarían las disponibilidades para adquirir las importaciones, y estaríamos frente a un descenso general en el nivel de la producción y del ingreso.

Por otra parte, el hecho de que exista un bajo nivel de ingreso determina que el coeficiente de importaciones, o sea relación entre las importaciones y la renta nacional, tenga una magnitud elevada. Todo incremento de ingresos tendería a volcarse (de no existir el Contralor) en la adquisición de nuevas importaciones.

En la circulación del ingreso, a la larga, los beneficiarios más importantes son los centros industrializadores.

En lo que se refiere a la relación de intercambio, salvo períodos excepcionales debidos a circunstancias extra-económicas (guerras, escaseces anormales) la tendencia predominante es desfavorable para nuestros productos exportables. En general el progreso técnico ha quedado en los países centrales, a través de una elevación de su standard de vida, y sólo en un grado reducido ha sido usufructuado por los países de la periferia a través de una mejora de la relación de intercambio.

¿Cómo actúa y cómo ha actuado la política económica internacional frente a esa realidad que hemos esbozado? Debemos analizarla a través de las distintas etapas históricas que hemos señalado al comienzo de esta conversación.

1. — En el siglo pasado y hasta 1914, el centro económico mundial estuvo ubicado en Gran Bretaña. La actividad económica internacional y la nacional, estaban regidas por la política del patrón oro automático, cuyas características esenciales hemos visto.

Nuestra economía y nuestro comercio internacional tuvo en esa etapa histórica características de una economía colonial. Exportadores de lana y carne, e importadores de productos manufacturados. La prosperidad y la depresión dependían de un saldo favorable o desfavorable en la balanza de cuentas. Una entrada de oro, producía un incremento en la circulación dineraria, un alza en los precios, un incremento general en toda la actividad; una salida de oro daba lugar a los efectos contrarios.

Mientras Gran Bretaña actuó como centro cíclico, por la especial estructura de su economía, dependiente en alto grado de sus exportaciones, por el elevado desarrollo de su mercado de capitales, se preocupó de suavizar, mediante la repulsión del oro que tendía a afluir al centro, las ondas cíclicas de la periferia.

El oro era devuelto a través de préstamos, colocaciones de capitales, y en esa forma el sistema funcionaba con una relativa eficacia.

2. — Desde comienzos del siglo, se venía apreciando un crecimiento de dos países, que pronto le disputarían a Gran Bretaña su papel preponderante en la economía mundial: Alemania y Estados Unidos. La participación de ellos en el intercambio internacional, positivamente, era cada vez mayor. Por otra parte, la guerra de 1914/18, determinó cambios fundamentales. Al terminar la misma, surgió como potencia dominante Estados Unidos, y un sector importante quedó perdido para el comercio internacional por un lapso prolongado: la Rusia Soviética.

Estados Unidos, había incrementado su capacidad productiva en proporciones extraordinarias, y surgía como el principal centro industrializador y el principal colocador de capitales.

En su actuación como centro cíclico, no adoptó, por razones que no nos detendremos a analizar, la conducta seguida por Gran Bretaña, salvo en un pequeño período. Siguió actuando como un país de periferia, con una balanza de cuentas favorables, con restricciones al crédito, sin adoptar una política de repulsión del oro que afluía al centro.

La consecuencia fué que cuando el Centro pasó por un período de depresión, cuando se inició la crisis de 1929, todos los países periféricos, entre ellos el Uruguay, se vieron arrastrados por la misma, con los efectos conocidos por todos: bajas en el nivel de ocupación, de ingreso, del comercio internacional, y esto en proporciones catastróficas.

La política del patrón oro pudo considerarse fracasada, y cada uno de los países renunció a la búsqueda de una estabilidad internacional en función de una estabilidad interna, como ya lo vimos al bosquejar la historia de la política económica internacional.

3. — ¿Qué medidas adoptamos en el Uruguay, para absorber o para neutralizar la influencia ejercida por la economía internacional?

Al igual que otros países, iniciamos la búsqueda de la estabilidad interna a través del establecimiento del Contralor de Cambios primero y luego del Contralor de Exportaciones e Importaciones.

Todas las medidas restrictivas del comercio internacional, tuvieron un efecto acumulativo, llevando a un incremento de las tendencias autárquicas que caracterizan la década de los treinta. Comprar a quien nos compre, bastarse a sí mismo, son los pilares en que se asienta la política del comercio internacional. El intercambio multilateral es restringido a través de distintos sistemas, y el bilateralismo se expande.

En esa etapa, el Contralor tiene como objetivo fundamental, el lograr el equilibrio de la balanza de pagos y aislar cada uno de los países (como si ello fuera posible) de las oscilaciones de los demás.

4. — Al mismo tiempo que la búsqueda de la estabilidad mediante los Contralores, se pretendió defender la ocupación plena, iniciándose a tal efecto una política agudamente proteccionista. La Ley 10.000 de 1941, el establecimiento de la tercera categoría, los distintos tipos cambiarios, se transformaron en un medio de-

fensivo de la industria nacional mucho más eficaz y rápido que las barreras aduaneras.

5. — Y al término de la segunda guerra mundial, el objetivo del desarrollo económico, pasó a primer plano. Salvo períodos muy breves, en que razones de abastecimiento impusieron la eliminación del permiso previo, el Contralor se hizo cada vez más rígido. Como consecuencia de esa política, la intervención estatal se acrecentó en todas las actividades.

Es el caso plantearse ahora si frente a la política económica internacional actual, el país ha tomado las medidas lógicas tendientes al cumplimiento del objetivo fundamental: el desarrollo de sus recursos naturales y humanos, el progreso técnico, el máximo de ingreso y la mejor distribución del mismo. Para ello será indispensable realizar un breve análisis de las premisas de una política de desarrollo en un país como el Uruguay, y luego analizar los principales lineamientos de la política económica internacional de los países centro en la post-guerra.

En un país como el nuestro, el desarrollo económico está vinculado fundamentalmente a la introducción del progreso técnico en el sector agrario. Ello implica una transformación en los sistemas de explotación de la tierra, de los procedimientos tecnológicos, con la consecuencia de un incremento en la producción y al mismo tiempo de una disminución de la población dedicada a dichas actividades. El proceso de desarrollo lleva aparejado el que un mayor porcentaje de la población quede libre de las actividades agrarias y es, entonces, menester, buscar donde absorber ese exceso de población. La forma de absorción está en el desarrollo de las actividades secundarias y terciarias (si nos atenemos a la clasificación de Colin Clark), o sea desarrollo de la industrialización y del sector de servicios.

Dos dificultades surgen en ese proceso: por un lado, la escasez de capitales, indispensables en gran escala si se quiere introducir el progreso tecnológico; por otro lado, la pequeñez del mercado interno, que no nos permite utilizar equipos y métodos avanzados, puesto que la demanda no es suficiente para que las empresas alcancen la dimensión más económica.

Ahora bien: ¿cómo ha actuado la política económica internacional frente al objetivo de los países periféricos, de intensificar su desarrollo económico?

Al finalizar la guerra, las grandes potencias manifestaron sus deseos de lograr una liberación e intensificación del comercio internacional. Además, expresaron su buena voluntad hacia los an-

helos de los países sub-desarrollados de intensificar su proceso de ascenso económico.

En las distintas conferencias económicas internacionales (Bretton Woods, La Habana, Ginebra) entraron a chocar dos grandes tendencias: por un lado, los centros industrializadores, en especial Estados Unidos, partidario de volver a un régimen de patrón oro atenuado, en el cambio internacional. Por otro lado, los países que habiendo incrementado su producción industrial en función de las circunstancias creadas por el conflicto bélico, deseaban defender e intensificar ese desarrollo, oponiéndose a una liberalización total.

De estas distintas conferencias, surgieron varios organismos de los cuales destacaremos en especial a dos de ellos: el Fondo Monetario Internacional y el Banco de Reconstrucción y Fomento. En ambas agencias internacionales, primó —de acuerdo con su gravitación y su potencia— en general, el criterio de los Estados Unidos.

El Fondo Monetario, implica en rasgos generales, en lo que se refiere al intercambio de mercancías, una vuelta al régimen liberal, eliminación de los tipos múltiples de cambio y de los Contralores de Exportación e Importación.

A través del Banco, en cambio, se tentaba encarar el problema de la escasez de capitales para los países desvastados o sub-desarrollados, y contribuir a resolver los desequilibrios de tipo estructural, o de largo plazo.

¿Qué efectos han tenido esos organismos del punto de vista de los objetivos perseguidos por la política económica?

En lo que se refiere al Fondo, las distintas políticas internas, el hecho de que no tenga carácter universal, la escasez de recursos de que dispone para encarar los desequilibrios a corto plazo y, en especial, la estructura económica de numerosos países sub-desarrollados, ha hecho prácticamente imposible el cumplimiento de los objetivos perseguidos. A diez años de su organización, numerosos países mantienen los Contralores, los tipos múltiples, las restricciones, a pesar de que, en los países industrializados es dable observar un avance hacia el cambio multilateral.

En cuanto al Banco, sus recursos se han revelado como insuficientes para cubrir las necesidades de capital de los países escasamente desarrollados. Así, se ha hablado de la posibilidad de crear una Corporación Internacional de Fomento que pudiese utilizar el excedente de capital privado, o de la creación de un Banco Interamericano para contemplar las necesidades de los países latino-americanos.

Ahora cabe plantearse el interrogante de cuál ha sido la actuación de los Institutos que en nuestro país intervienen el comercio internacional, del punto de vista del cumplimiento o no de los objetivos fijados.

Aquí es donde empieza a destacarse la falta de una coordinación de las distintas políticas económicas, en un plan de carácter general.

Los institutos y políticas intervencionistas, originados en hechos o causas circunstanciales, han ido cambiando y adaptándose a nuevos hechos, en forma empírica y oportunista, sin una coordinación de los objetivos ni de los medios.

A vía de ejemplo, deseo señalar lo siguiente:

Cuando finalizó la segunda guerra mundial, teníamos acumulado un vasto stock de divisas, producto de una demanda diferida que la importación no pudo abastecer. Si el país deseaba encaminarse hacia una política de desarrollo, era el momento de utilizar ese poder adquisitivo en aquellos sectores que favoreciesen esa política, restringiendo los consumos no imprescindibles e imponiendo sacrificios a los sectores económicamente elevados. Sin embargo, las divisas fueron siendo gastadas en forma relativamente indiscriminada y, a mediados de 1949, el país atravesó una penuria aguda de las mismas con las consiguientes dificultades de abastecimiento.

Cuando a raíz del conflicto de Corea, se produjo un ascenso vertical en los precios de nuestra producción exportable, debió y pudo utilizarse ese incremento de ingresos proveniente del exterior, en la aplicación a los objetivos del desarrollo económico. Pudo con esos recursos crearse un Fondo especial destinado al mejoramiento tecnológico de la explotación agraria, incluso con cargo a ser devuelto a los exportadores en el momento oportuno. Sin embargo, nada se hizo en ese sentido, y el incremento de ingresos se volcó al sector agrario, provocando un alza desproporcionada en los precios de las tierras, con todas las consecuencias que de ello deriva y un empuje de carácter inflacionario en los restantes sectores de la actividad nacional.

Estos dos ejemplos y muchos otros que podrían citarse, nos vienen señalando que no es posible intervenir o dirigir si no se tienen claros objetivos y medios para cumplir los fins perseguidos.

En el momento actual, a través de los Contralores de Cambios y de Exportaciones e Importaciones, se interviene prácticamente todo el aparato económico nacional. ¿En función de qué y para qué? Parecería que además de la búsqueda del equilibrio de la balanza de cuentas, la intervención tuviese el carácter de protección al proceso industrializador.

¿Pero a qué proceso de industrialización? ¿Con qué fines? Porque es conveniente señalar que no toda industrialización implica ascenso en el ingreso y en el nivel de vida de la población. Debemos, por otra parte, tener el cuidado de que los medios utilizados no signifiquen la pérdida de riqueza a través del descenso de la eficiencia productiva.

A la altura de la evolución económica en que nos encontramos es indudable, que el empresario como promotor y coordinador de la actividad productiva, mantiene amplia importancia. Pero la mantiene en función de que cumpla con las funciones clásicamente asignadas al empresario: coordinación de los factores productivos y búsqueda de la dimensión más económica de la empresa. Si el Contralor introduce rigideces tales que prácticamente eliminan el espíritu de empresa en el campo interno, que el monopolio en la posesión de divisas para importar, o el tipo múltiple para exportar, se transformen en un premio para la ineficiencia, entonces más que contribuir a un incremento en el ingreso de la comunidad, lo que se hace es contribuir a que el ingreso se redistribuya de los sectores bajos hacia pequeños grupos de intereses.

Además, en la escala internacional, y es casi inevitable que sea así, se ha ido derivando, en mayor o menor grado, a un bilateralismo en el intercambio que generalmente no resulta beneficioso para el nivel de ingresos de la nación, y no sirve tampoco al objetivo de una política de desarrollo.

¿Qué es lo que podemos, entonces, hacer, para que nuestra política internacional, sin perder de vista la realidad del mundo actual y la realidad nacional, sirva a los propósitos que constituyen la base actual de la política económica?

CONCLUSIONES

Se ha hablado, por parte de algunos hombres de vasta actuación pública y cuya opinión merece un alto respeto, de la posibilidad de desmontar todo el mecanismo intervencionista y volver a una economía de mercado. No creo, y es una opinión personal, que en el momento actual y en las circunstancias actuales, ello sea posible, por las propias características de nuestra economía. Habría que estar dispuestos a los sacrificios que una política de tal naturaleza impondría en todos los sectores sociales y en especial a las capas de ingresos bajos; habría que estar dispuesto a afrontar un proceso deflacionario, con sus consecuencias inevitables de desocupación, baja de ingresos, etc., para poder reajustar nuestro mecanismo y adaptarlo a las circunstancias internacionales.

Aun en el caso de poder hacerlo, es de preguntarse si al poco tiempo nuestra dependencia con el comercio internacional y nuestra debilidad y vulnerabilidad frente al mismo, no volvería a plantearnos los problemas de desequilibrios en la balanza de cuentas, desequilibrios que no podríamos enfrentar sino con nuevas medidas intervencionistas.

Si, como todo parece señalarlo, no es posible desmontar el mecanismo intervencionista de nuestra política económica exterior, no queda otra alternativa, que reajustar sus objetivos y funcionamiento, en una coordinación general con las políticas que se siguen en los otros sectores de la actividad económica.

Sin pretender señalar normas concretas, deseo si, llamar la atención sobre los siguientes aspectos de esa posible coordinación:

1. — La coordinación no es posible sin un plan económico general que fije los recursos del país, los objetivos y los medios para lograr los objetivos propuestos.

2. — Aun dentro de un plan económico general, la función de los organismos interventores en el comercio exterior, deberá

adaptarse a las modalidades de una economía en que el empresario sigue teniendo una función primordial. Ello implica que los Contralores deben tener la función de orientar, de señalar los grandes lineamientos, pero no de sustituir al empresario. De lo contrario, nuestra experiencia nacional lo indica, el Estado se transformará en un protector de ciertos grupos, compensándoles las pérdidas, no participando en sus ganancias, o creando grupos monopólicos o privilegiados, que nada tienen que ver con los objetivos de orden general que la intervención persigue.

3. — La sustitución del mercado libre de cambios y la actuación de organismos interventores, trae como consecuencia que el precio de las monedas extranjeras, el tipo de cambio, es fijado por la autoridad que ejecuta la política económica.

Se plantea así, un primer problema: si ese precio ha de ser único o pueden admitirse los tipos de cambio múltiple. Parecería que en el grado actual de desarrollo, en las circunstancias económicas actuales, el tipo múltiple, utilizado en forma coordinada con los otros medios de que dispone la política económica, puede ser un instrumento eficaz. Desde luego, sin perjuicio de ir a la simplificación de la situación actual, en que la multiplicidad de tipos cambiarios, la liberalidad con que se otorgan (a veces frente a hechos puramente circunstanciales) ha introducido una complejidad demasiado grande en el proceso de las exportaciones.

Otro aspecto a considerar sería el de si las modificaciones acaecidas en los últimos años, las variaciones en los costos y precios nacionales así como en los costos y precios internacionales, no impondría una investigación general sobre los tipos cambiarios y sobre la posibilidad de una nueva alineación monetaria internacional. Insistimos en que para obtener de esa alineación los resultados deseables para el futuro del país, tendría que realizarse sólo dentro del marco de medidas económicas de carácter general. De lo contrario, sería un medio para agravar la espiral inflacionaria.

4. — La intervención en el comercio exterior de ningún modo conduce a la reducción o disminución en el volumen del mismo. Lo que se busca es una reestructuración de los rubros integrantes de la Balanza de Pagos; en lugar de predominar, como en algunas épocas ha pasado, la importación de productos manufacturados, que predomine en cambio, la importación de materias primas y maquinarias las que asegurarán un regular abastecimiento de las actividades industriales, lográndose así plena ocupación de los factores productivos.

Esta reestructuración de los rubros del comercio exterior, debe operarse en función de los fines fijados en el plan económico general, fines que en el momento actual tienden a ser los del desarrollo económico.

5. — Hemos vista ya, con anterioridad, cuales son los problemas que el desarrollo plantea en los países del tipo del Uruguay. Tenemos que absorber el excedente de población que la agricultura pueda dejar en libertad mediante la introducción del progreso técnico; la única forma de hacerlo es mediante la industrialización o la extensión de las actividades terciarias o de servicios.

Industrialización es utilización de recursos naturales y humanos, capitales y capacitación técnica. Pero plantea también la necesidad de un mercado de absorción de los productos industrializados. Hasta ahora, hemos ido creando mercado nacional merced a las barreras aduaneras y cambiarias; hemos ido formando capital por el proceso natural de ahorro y quizás —en cierto grado— mediante la inflación. Y hemos creado —en muy pocos productos— mercado internacional mediante la política de tipos cambiarios múltiples.

Todos los medios que señalamos son limitados. Nuestras actividades industriales se resienten y producen a costos elevados por la falta de mercado y porque carecen de capital. No puede pensarse que con medidas monetarias o con simples juegos en los tipos cambiarios, puede en forma permanente encararse el problema. Por otra parte, el mismo rebasa los límites nacionales y se transforma en un problema internacional.

Los países de América Latina, como lo señala un reciente informe de CEPAL sobre el desarrollo económico, han venido realizando un esfuerzo de industrialización en compartimientos estancos.

En cambio, la experiencia del mundo actual señala el predominio de las grandes unidades económicas, que, merced al volumen de su producción, logran una alta productividad y eficiencia. Los propios países europeos, altamente industrializados, pero de volumen reducido, han buscado coordinaciones de distinto orden, que les permitiese como bloc, como conjunto, volver a actuar en el concierto internacional. No otra cosa son la Unión Europea de Pagos, la Comunidad del Carbón y del Acero. Sin embargo, los países de la América Latina permanecen aislados, sin siquiera coordinar sus posibilidades de intercambio. El camino señalado por CEPAL, el camino lógico, es que las Repúblicas de América Latina, coordinen sus economías, que entonces sí se abrirán los ca-

minos a una industrialización eficiente y a un desarrollo integral de recursos.

6. — Nos hemos referido a otro problema de importancia básica. La carencia de capital.

La producción moderna, necesita por su alta tecnificación, un uso cada vez mayor de capital por hombre ocupado.

Los países como el nuestro, de bajo nivel de ingreso, tienen un bajo nivel de capitalización, —derivado de los reducidos índices de ahorro—.

Caben dos soluciones: forzar el ahorro nacional, ya sea mediante una rígida intervención, ya sea mediante procesos inflacionarios. Ambos métodos tienen límites naturales; el primero, por factores de orden social, puesto que las más amplias capas de población no están en situación de bajar aun más su standard de vida. En cuanto a la inflación, termina por introducir una inseguridad tal en todo el aparato económico, que a la larga destruye los propios efectos buscados.

La conclusión a que debemos llegar es que en el medio nacional, no contamos con los recursos de capital. Y si tenemos que recurrir al campo internacional, sabemos de sobra que los inversores del exterior imponen ciertas condiciones que no siempre son aceptables.

La elección de uno u otro camino, plantea problemas que rebasan el campo puro de la economía, para rozar cuestiones de política que no es del caso analizar ahora.

La solución del problema estaría quizás en la creación de agencias internacionales, como el Banco Interamericano; es claro que el aporte principal de capital debería venir de los países que poseen excedentes, cuyas orientaciones en materia de política económica no siempre son coincidentes con el interés de los países de Latino América.

7. — Finalmente, para terminar, podríamos decir que la elección no está más entre intervenir o no intervenir. Nadie duda ya de que los problemas económicos, por su carácter humano y social, no pueden quedar librados al ciego juego del azar o a la armonía preestablecida que surgiría del libre juego de los factores.

Pero, intervenir, que implica orientar o regular actividades humanas, impone sacrificios a los distintos sectores sociales; esos sacrificios sólo son admisibles si, en último término, los objetivos perseguidos y los medios utilizados, aseguran una vida mejor y más acorde con el progreso alcanzado, a las capas más numerosas de la comunidad.

Crs. LUIS A. FAROPPA e ISRAEL WONSEWER

CONCLUSIONES GENERALES

En las conferencias anteriores se ha dado preferencia a los aspectos nacionales en una e internacionales en otra; en este capítulo pretendemos coordinar las conclusiones a que se ha arribado por separado en ambas exposiciones, a efectos de concretar algunas sugerencias para una actuación armónica con vistas a una política económica que abarque los problemas en su totalidad.

De las referidas exposiciones pueden extraerse algunas conclusiones generales:

1. De ambas surge la idea de que los planes deben hacerse en función preponderante de los objetivos del desarrollo económico nacional, tratando, en cuanto sea posible, de integrar los mismos con las exigencias de un desarrollo armónico internacional.
2. Si los capítulos principales de una política económica nacional son los que versan sobre la producción, las inversiones, el abastecimiento, el ingreso y las medidas de carácter social acordes con los objetivos del plan general, deberá establecerse la coordinación, en cada uno de esos aspectos, entre lo nacional y lo internacional.
3. En materia de producción, deberá atacarse el problema de la pequeñez de nuestro mercado, tratando de ampliarlo a través de una política de integración regional, tal como ha sido preconizado por CEPAL.

Además, deberá encararse el problema de la incrementación de la productividad y la utilización de la asistencia técnica a través de los distintos organismos especializados (FAO, OIT, Punto 4°).

En la política de los Contralores de Cambios y de Exportaciones e Importaciones, deberá tenerse en cuenta la consecución de los objetivos señalados precedentemente, para lo cual es necesario conseguir las siguientes finalidades:

- a) En lo interno, disminución del coeficiente de importaciones, reestructuración de las mismas, incremento y mejor distribución del ingreso nacional;
- b) En lo internacional, la ampliación de la economía nacional a través de acuerdos regionales, con vistas a la multilateralización del comercio mundial.

En estos puntos, también deberá coordinarse la política de aranceles y convenios comerciales y de pagos, con las autoridades respectivas.

- 4. El objetivo de la política de inversiones, es el de incrementar la tasa de capitalización. Ello puede lograrse internamente mediante el adecuado manejo de la política de producción, señalada en el apartado anterior, correctamente vinculado con las medidas fiscales y monetarias.

No debe olvidarse que esas medidas se refieren a un país de bajo índice de capitalización y que, en consecuencia, necesita el aporte de capitales extranjeros. Por lo tanto deberán desarrollarse aquellas medidas de orden monetario y fiscal que hagan posibles las referidas inversiones sin renunciar a los principios básicos de independencia política y económica nacionales.

En tal sentido, constituyen un capítulo importante las relaciones con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, y con los proyectados Banco Interamericano y Corporación Financiera Internacional.

- 5. Los requerimientos de la política de abastecimientos, en el campo nacional, deben ser atendidos de acuerdo con las prioridades que el plan establezca, mediante las producciones y financiaciones adecuadas.

En lo internacional, deberán coordinarse armónicamente las políticas del balance de operaciones corrientes, a través de acuerdos comerciales y de pago, y con el Fondo Monetario Internacional y el GATT. Capítulo especial, por las repercusiones de carácter interno e internacional, merecen los Contralores de Cambios y de Exportaciones e Importaciones y, dentro de ellos, las medidas de orden cambiario, puesto que están estrechamente vinculadas con los planes de producción, inversión, financiación e ingreso.

- 6. En materia de ingresos, deberá mantenerse un adecuado equilibrio entre la generación del ingreso interno, que se pretende circule exclusivamente en el interior de la economía nacional, y la parte de ese ingreso que se vuelca

al exterior a través de la actuación del coeficiente de importaciones. Es imprescindible, por lo tanto, la adecuada coordinación entre las medidas de producción, monetarias, fiscales y de abastecimientos, con los Contralores de Cambios y Exportaciones e Importaciones. Todo ello ligado a las exigencias que puedan plantear los acuerdos de carácter comercial, monetario, financieros y fiscales.

7. Toda política económica es en realidad un aspecto parcial de una política social. Por lo tanto, todo lo expuesto anteriormente, deberá estar subordinado a los objetivos más amplios que, en definitiva, se sigan en ese aspecto.

Dentro de lo social, y conectado estrechamente a lo económico, están los problemas de la ocupación y de la redistribución del ingreso. Las medidas que se adopten para alcanzar los objetivos propuestos en estos dos aspectos, deberán orientar todo el conjunto a que nos hemos referido en los apartados anteriores. Como eso plantea el problema de si debe darse preferencia a la redistribución o al incremento del ingreso, consideramos que en este aspecto, deben perseguirse esos objetivos en una forma equilibrada, de acuerdo con las posibilidades que señale el momento histórico, la etapa del ciclo y, en definitiva, el desarrollo económico nacional.

8. Finalmente, el simple enunciado de todos los objetivos y medidas a tomarse, señalan una complejidad y vastedad de sectores afectados, que a todas luces hacen imprescindible coordinarlos en un plan unitario. De lo contrario se corre el grave riesgo de que las medidas adoptadas choquen en sus objetivos, en sus fines o que se anulen en sus efectos.

De lo expuesto anteriormente no debe inferirse, de ninguna manera, que los planes pretendan absorber o anular los valores humanos. Lo que se busca es que, con los medios limitados que las ciencias sociales disponen, se ordene una conducta que ya es intervencionista en forma empírica. Y se ordene precisamente en función de un equilibrio entre la libertad individual y la acción estatal, persiguiendo, como objetivo final, la extensión de una vida mejor y más acorde con el progreso alcanzado, a las capas más numerosas de la comunidad.

INDICE

Cr. LUIS A. FAROPPA

LA POLITICA ECONOMICA NACIONAL

I. La evolución de la política económica nacional	9
II. Las fases de la política económica nacional	18
III. La coordinación de la política económica nacional	21
IV. La falta de unidad de la política económica nacional	22
V. Conclusiones	29

Cr. ISRAEL WONSEWER

LA POLITICA ECONOMICA INTERNACIONAL Y SUS PROYECCIONES SOBRE LA ECONOMIA NACIONAL

I. Introducción	33
II. La política económica internacional a través de los distintos sistemas y estructuras	39
III. El Uruguay en la economía internacional	43
IV. Influencia de la política económica internacional sobre la economía nacional	52
V. Conclusiones	52

Crés. LUIS A. FAROPPA e ISRAEL WONSEWER

Conclusiones Generales	59
------------------------------	----

Impreso
por
Imprenta Letras S. A.

PUBLICACIONES
del
INSTITUTO DE TEORIA Y POLITICA ECONOMICAS

- Nº 1. **Elevación de Precios y Alza Inflacionista en el Uruguay.**
- Nº 2. **Estados Unidos: debe modificar su Política Monetaria Internacional.**
- Nº 3. **Política de Subvenciones en el Uruguay.**
- Nº 4. **La creación de Medios de Pago en el Uruguay: ¿Responde a los objetivos actuales de la política económica?**
- Nº 5. **El Redescuento Bancario en la Política Monetaria Nacional.**
- Nº 6. **El Pensamiento Económico y la Evolución Social.**
- Nº 7. **La Política Económica del Uruguay.**