

N.º 9

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y DE ADMINISTRACION

INSTITUTO DE
TEORIA Y POLITICA ECONOMICAS

**EL NUEVO
REGIMEN CAMBIARIO
DEL URUGUAY**

Fundamentos, objetivos y efectos

Crs. LUIS A. FAROPPA, ENRIQUE V. IGLESIAS
e ISRAEL WONSEWER



MONTEVIDEO
1956

N.º 9

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y DE ADMINISTRACION

INSTITUTO DE
TEORIA Y POLITICA ECONOMICAS

**EL NUEVO
REGIMEN CAMBIARIO
DEL URUGUAY**

Fundamentos, objetivos y efectos

Crs. LUIS A. FAROPPA, ENRIQUE V. IGLESIAS
e ISRAEL WONSEWER



MONTEVIDEO
1956

El Instituto de Teoría y Política Económicas, frente al decreto del Poder Ejecutivo de 3 de agosto de 1956, decidió que, por la importancia que el mismo significaba, merecía ser difundido en sus objetivos, fundamentos, técnica y posibles efectos.

El referido decreto, en su aspecto central, plantea una nueva alineación cambiaria. Sin necesidad de recordar que introduce otras modificaciones también de magnitud, aquel sólo hecho lo reviste de un volumen que exige consideraciones especiales. Tal vez, para economías como la nuestra que tanto dependen del comercio internacional, el tipo de cambio sea uno de los síntomas más significativos de nuestra posición económica en el concierto mundial. Cualquier modificación en el mismo, cuando el mercado cambiario es libre, puede reflejar transformaciones estructurales en todo el conglomerado económico nacional; cualquier modificación impuesta, cuando el mercado de cambios está intervenido, puede significar el reconocimiento de una evolución estructural o la persecución de un cambio en la misma.

Por tales motivos, el Instituto creyó conveniente la realización de un ciclo de conferencias a efectos de exponer la situación económica nacional en el momento de dictarse el decreto, la exposición de las principales directivas que lo informan y su opinión sobre las proyecciones que el mismo habrá de tener en diversos sectores económico-sociales del país.

Gr. LUIS A. FAROPPA

LA SITUACION
ECONOMICA NACIONAL
Y EL CONTRALOR
DEL COMERCIO EXTERIOR

Conferencia pronunciada en la Facultad de
Ciencias Económicas y de Administración,
el 16 de Agosto de 1956.

LA SITUACION ECONOMICA NACIONAL

1. Introducción.

El decreto del 3 de agosto de 1956, de acuerdo con sus considerandos, pretende iniciar una reactivación de la Economía Nacional.

Si tal es el objetivo, la Economía debía estar atravesando una situación especialísima desde que es necesario reactivarla.

Parecería, pues, prudente, antes de entrar al análisis del decreto, plantear cual es la situación imperante en nuestro sistema económico al dictarse la referida disposición.

La situación económica puede analizarse desde distintos ángulos y, para ello, pueden seguirse distintos criterios: se puede adoptar el criterio del ingreso, se puede elegir el criterio de la riqueza, se pueden, incluso, seleccionar criterios exclusiva o preponderantemente monetarios. El enfoque y el criterio a seguir dependerán, en último término, del problema que se desee analizar.

A los efectos de abordar el tema relacionado con las modificaciones al régimen de cambios, y previo estudio de las posibilidades de aplicación de los diversos criterios, el Instituto entendió que lo más adecuado era analizar la situación económica nacional siguiendo criterios que estudiaran preferentemente aspectos relativos a la producción. Ello imponía analizar la producción

agraria y la producción manufacturera, puesto que en cuanto tiene relación con los servicios o industrias terciarias, no hay, en la actualidad, elementos o datos suficientes como para poder realizar un análisis adecuado.

Acordado este primer aspecto el Instituto se planteó un segundo: para llevar a cabo un análisis adecuado era necesario elegir un período suficientemente extenso para poder extraer conclusiones valederas. Por ello se partió en cuanto fué posible, por lo menos desde el comienzo del segundo conflicto de carácter mundial. Y en algunos casos, como ser, en el de la industria manufacturera, se retrocedió incluso hasta 1936 por ser ese el año en que se levantó el primer censo de carácter industrial en nuestro país.

2. La Producción Agraria.

El Instituto analizó la producción en su parte agraria y en su parte manufacturera.

En cuanto tiene relación con la parte agraria el análisis abarcó sus volúmenes físicos y sus valores.

Las conclusiones fueron:

En cuanto tiene relación con volúmenes físicos:

- Que el stock de vacunos manifiesta estancamiento (apenas si nos mantenemos en las cifras de 1908) y el número de cabezas faenadas desciende;
- Que en cambio, en ovinos hemos incrementado el stock superando la cifra record de 1908 (aproximadamente 28 millones de cabezas contra 26 de hace medio siglo);
- Que la lana luego de una declinación por incidencia de factores naturales, ha venido señalando un incremento incesante de, aproximadamente, 2 millones de kilos por año;
- Que el trigo ha duplicado su producción;
- Que el arroz señala una tendencia creciente;
- Que el maíz manifiesta altibajos;
- Que la avena, el girasol y el maní señalan estancamiento, y
- Que el lino en los últimos años tiene tendencia a la baja.

Si se realiza, con la única finalidad de lograr una visión totalizadora, una suma anual de producciones agrícolas desde 1939 hasta la fecha, se observa una tendencia a la estabilización.

En lo referente a valores, en cambio, ellos han venido creciendo constantemente —excepción hecha de 1950— en el sector de los productos agrícolas. En cuanto al valor de lo faenado también creció constantemente (con excepción de 1950), y, en lo ati-

nente a la lana señala las influencias de los precios obtenidos en 1949 y 1951.

De manera que las tendencias que señala el período analizado, en cuanto se relaciona con la producción agraria, son:

1º) Una producción estancada o con tendencia al estancamiento e ingresos monetarios, para esas producciones, crecientes.

2º) Producción estancada o con tendencia al estancamiento e ingresos monetarios crecientes posibilitan la elevación de los precios. Esta elevación de los precios, en un sistema liberal, hubiera incrementado proporcionalmente las distintas explotaciones; en nuestro país, las explotaciones, en vez de crecer armónica y proporcionalmente, lo han hecho en forma distorsionada por la incidencia de ciertas intervenciones de carácter estatal.

3º) Finalmente, la población ocupada en la producción agrícola-ganadera es estacionaria. La población ocupada se centra en alrededor de 450.000 personas. Y ese número no viene variando grandemente durante los últimos años.

Por lo tanto, existe estancamiento en la producción, estancamiento en la ocupación, ingresos monetarios crecientes, precios al alza y distorsión en las inversiones y explotaciones.

3. La Producción Manufacturera.

¿Qué ocurre en el campo de la industria manufacturera?

Si se toma como punto de partida 1936, se observa que el número de establecimientos se ha más que duplicado; lo mismo ocurre con el número de trabajadores; los capitales han aumentado grandemente y se ha quintuplicado el valor añadido.

En materia de ocupación solamente tres ramas industriales absorben más del 50% del personal ocupado. (La industria alimenticia absorbe el 25% del total, la construcción el 20% y la textil el 12%).

En cambio, en valor producido, la categorización cambia. Está en primer término la industria alimenticia con \$ 355:000.00; luego la textil con \$ 200:000.000; en tercer lugar la construcción con alrededor de \$ 130:000.000 y, finalmente, las inversiones públicas con aproximadamente \$ 100:000.000.

En cuanto tiene relación con la industria manufacturera pueden extraerse las siguientes conclusiones primarias:

1º) La industria textil crece en forma más acelerada que las demás especialmente por la influencia de la producción de tops.

2º) Disminuye, relativamente, la importancia de la industria alimenticia.

3º) Señala estancamiento una industria tan importante para nosotros como lo es la de la construcción. (Además de los factores que analizaremos más adelante, están jugando también, la imposibilidad de extender las redes de carácter sanitario, agua, luz, etc. por la magnitud de los capitales que exigirían para poder llevarse a cabo).

4º) La pequeñez del mercado constituye el mayor obstáculo. Influye en forma intensa, a juicio del Instituto, para impedir que la industria manufacturera pueda desarrollarse plenamente, porque se opone a la reducción de los costos unitarios medios.

5º) Además, la pequeñez exige protección. (No solamente para implantarse, sino, inclusive, para desarrollarse).

Finalmente, como el Estado viene desarrollando una acelerada política social y una intensa e inadecuada política impositiva, los costos unitarios medios (altos por la pequeñez del mercado) se elevan aún más por la política social (salarios y seguridad) y por la política impositiva inadecuada para el desarrollo industrial.

Todos los factores enumerados elevan los costos de tal manera que impiden una competencia de nuestra industria con su similar extranjera. Para ayudarla se la protege aún más. La protección de implantación arrastra a la de desarrollo y ésta, cuando se ha logrado, exige nueva ayuda para sobrevivir en la competencia.

En definitiva, el ascenso de los costos influye perjudicando el sector de la industria de exportación. Al igual que en el caso anterior, su defensa está en las primas, subsidios o cambios preferenciales.

Tales las tendencias fundamentales que, en los últimos años, vienen señalando las industrias agraria y manufacturera en nuestro país.

Ahora bien, como lo que interesa —para la exposición— son las vinculaciones existentes entre la situación anteriormente planteada y el decreto de 3 de agosto de 1956, orientaré la disertación hacia el comercio exterior.

4. El Comercio Exterior.

¿Cuáles son las tendencias que señala nuestro comercio exterior en los últimos años? En materia de exportación hallamos: Más de un tercio de la misma lo constituye la correspondiente a la lana. Su precio subió desde 1946 hasta 1951, luego declinó; el volumen de las exportaciones siguió más o menos la evolución

de los precios. Sin embargo, hubo que ayudarla con una prima para que pudiera exportarse.

La carne, en lo que tiene relación con su volumen físico, subió desde 1947 hasta 1950 pero luego declinó, y, aunque los precios ascendieron, para poder colocarla en los mercados extranjeros, debe recurrirse a los subsidios.

La agricultura en cuanto producto exportable, ascendió, especialmente por las ventas de trigo; pero sale al exterior, gracias a subsidios.

Y la manufactura, en cuanto tiene referencia con la exportación, corresponde casi totalmente a tops, tejidos de lana y casimires, que se venden merced a cambios preferentes.

En definitiva, toda nuestra exportación, en los momentos actuales, no solamente señala estancamiento tal como corresponde a una producción interna estabilizada, sino que para poder competir en el mercado internacional, tiene que primarse o subsidiarse.

Frente a ese panorama en la exportación; ¿qué nos señala la importación?

Las dificultades para exportar se traducen en dificultades para obtener divisas para el pago de nuestras importaciones. Ello explica la presión hacia abajo en las compras al exterior —cada vez mayor— por la actuación del Contralor de Exportaciones e Importaciones que tiene que equiparar, en lo posible, la masa de divisas que marcha al exterior con las que produce la exportación.

En los últimos años del período estudiado la compresión a la haza fué de tal magnitud que las importaciones alcanzaron una estructura prácticamente rígida. La misma puede establecerse en las siguientes cifras aproximadas:

Materias Primas y Combustibles	50%
Bienes de Capital	
Máquinas	14%
Vehículos	8%
Construcción	8%
	—
	30%
Consumo.....	20%

El juego conjunto de ambas, importación y exportación, planteó otro problema: si la exportación, en ciertos sectores, tiende a estancarse y en otros tiende a descender; si la importación se hace cada vez más rígida, imposible de comprimirla más hacia abajo ante el hecho de una población, industria y comercio crecientes, cada vez es mayor la presión al saldo desfavorable en el balance comercial.

5. El Balance de Cuentas.

Ahora bien, el balance comercial en países como el nuestro, tiene necesidad de acusar saldos favorables pues es con ellos que se pagan las otras partes del balance de cuentas (giros al exterior por dividendos de capitales colocados en nuestro país, turismo, remesas familiares, etc.).

Si ya el balance comercial se presenta desfavorable, la situación de nuestra economía se agrava aún más, puesto que es necesario obtener nuevas divisas para cubrir el otro sector del balance de cuentas.

Por otra parte, existe otro factor que agrava la situación difícil del balance comercial. De acuerdo con estudios realizados por el Fondo Monetario Internacional, la tendencia de la relación de intercambio que, hasta 1953 nos era favorable, a partir de ese año, pasó a ser desfavorable.

En otros términos, la relación promedial de los precios de exportación sobre los precios de importación que, hasta 1953 nos era favorable, a partir de ese año se invirtió; comenzaron a crecer más los precios de importación que los de exportación. Desde entonces necesitábamos cada vez más divisas para obtener un mismo volumen físico de importación.

La tendencia era a satisfacer cada vez menos las necesidades internas incrementadas. La suba de los precios de importación, en mayor grado que los de exportación, aumentaba la presión al desequilibrio, aún más.

Las reservas internacionales constituían nuestra defensa para paliar esos saldos desfavorables. Si tuviéramos una masa de moneda extranjera lo suficientemente potente para abastecer ese desnivel, o fuésemos un mercado de capitales que se nutriese con la venida de capitales extranjeros, transitoriamente, podríamos recurrir a ellos para paliar el desnivel del balance comercial. Pero, en nuestro país, eso no ocurre.

Nuestras reservas internacionales no solamente son pequeñas sino que, además, realmente son más pequeñas de lo que señalan los propios índices. En efecto, nuestras reservas internacionales deben respaldar dos aspectos: la emisión interna y el mercado internacional. Como la emisión interna crece con el desarrollo económico, crece también la reserva que se exige como respaldo de la emisión.

Por lo tanto, la parte libre de reservas internacionales nunca pasa en nuestro país, en general, de una cantidad que puede ser —como ocurría hasta 1953— de alrededor de u\$s 200:000.000. Esa cifra de 200:000.0000 de dólares, que puede impresionar como una cifra de potencia, en realidad no lo es porque tener un desnivel

de 70 u 80:000.000 de dólares no es algo excepcional. Ello significa una reserva que puede alcanzar para dos o tres años. Rápidamente puede desaparecer.

En definitiva, que si la exportación tiende a estancarse o a disminuir; si la importación tiende a hacerse rígida, los saldos desfavorables tienden a plantearse en forma continuada. Las reservas internacionales, por lo tanto, tenderán a disminuir. Si no se entorpecen esas tendencias, puede llegarse a una estrechez tal de reservas internacionales que le plantee al país un desajuste económico y social cuyas consecuencias, por su magnitud, son prácticamente imprevisibles.

6. La Depreciación Cambiaria.

¿Cuáles son las soluciones teóricas posibles ante una situación de ese tipo?

Hay toda una gama de soluciones entre dos extremas. O se recurre a la depreciación (o a la devaluación) buscando acelerar la exportación y enlentecer la importación, o se recurre al control de cambios tendiendo a presionar, fundamentalmente, la demanda de importaciones para poder mantener un equilibrio entre oferta y demanda de divisas.

¿Cuál era la situación en nuestro país al 3 de agosto de 1956?

Veamos la primera, la que tiene relación con la depreciación de los tipos de cambio.

Nuestra estructura cambiaria señalaba la existencia de:

- 1º) un mercado controlado con una serie de tipos;
- 2º) un mercado libre comercial con otros tipos de cambio;
- 3º) un mercado libre comercial, con primas y recargos para ciertas importaciones, con sus tipos de cambio;
- 4º) un mercado libre con su tipo de cambio.

En nuestro país, pues, ya había toda una gama de tipos de cambio. Algunos de ellos impuestos por las propias exigencias de las producciones exportables y de la producción interior a que ya me he referido.

La estructura cambiaria, al 3 de agosto de 1956, señalaba, pues, un conjunto de tipos múltiples. Ello le daba gran flexibilidad al sistema, pero, también, significaba reconocer el establecimiento de tipos cada vez más depreciados, cada vez más cambiantes, cada vez más numerosos, cada vez más alejados de la paridad legal.

Quiérase o nó, las fuerzas económicas imponían la realidad en el transcurso de los años y exigían el dictado de sucesivos decretos que implicaban el reconocimiento de la depreciación operada en nuestro signo nacional. A la vez, consciente o inconscientemente, se echaba mano de la depreciación para incrementar las exportaciones y enlentecer las importaciones.

7. El Contralor de las Importaciones.

¿Qué ocurría mientras tanto en materia de contralor de las importaciones?

La estructura existente al 3 de agosto, brevemente bosquejada señalaba que nuestras autoridades pretendían un direccionismo, principalmente en materia de importaciones, determinando:

- 1º) las que debían realizarse por los organismos públicos;
- 2º) las que se debían efectuar por las empresas de servicios públicos;
- 3º) las que se debían cumplir por la industria (ya sea a través del aviso 85 de 1951, del 149 del mismo año o del decreto de 26 de octubre de 1954);
- 4º) las que se podían hacer por el agro, a través del aviso 199 de 1953, etc.

Finalmente, además de todos esos sistemas especiales, todavía entraba a actuar la cuota individual de importación para comerciantes y para ciertos industriales.

Así como en el campo de los tipos de cambio la presión de las circunstancias había ido ampliando la depreciación a través de un florecimiento de tipos múltiples, por medio de la acción del contralor de importaciones, la presión de las circunstancias también había influido para que se hicieran más complejos y numerosos los regímenes especiales de importación que perseguían, a la par que establecer preferencias económicas, comprimir y reestructurar las compras al exterior.

Así nacieron regímenes especiales para el Estado, para las empresas públicas, para los industriales (incluso para los industriales existían varios), para el agro, para el comercio, complicados por una maraña de reglamentaciones.

Sin embargo, la conclusión ineludible era que, si no se modificaba el sistema monetario y/o el sistema cambiario, forzosamente debía intensificarse la acción del contralor de importaciones puesto que, ante la difícil situación de nuestras exportaciones, no había más remedio que presionar, cada vez más, hacia abajo las importaciones con el fin de adecuarlas a las escasas divisas obtenidas por nuestras ventas.

8. La Corriente de Medios de Pago.

He analizado, rápidamente, las tendencias en el campo de la producción, del comercio exterior y de sus influencias en el balance de cuentas, en los tipos de cambio y en el contralor de las importaciones. Ello tiene relación directa con la producción interna y la compra y venta al exterior de bienes y servicios. ¿Qué ocurría mientras tanto en el sector dinerario?

Analizadas las series en el mismo plazo a que me referí al comienzo de esta disertación, se observa que, en todos los años, el suministro de los medios de pago (si se exceptúa el año 1951) creció incesantemente. Pero creció con una característica especial: el crecimiento no sólo lo fué en valores absolutos sino que, en los últimos años, lo fué en valores relativos. Ello significa que la exigencia de medios monetarios era cada vez más intensa, la inyección de medios de pago que era necesario lanzar a la plaza era cada vez mayor: es una de las características de los países que entran en la espiral inflacionaria.

9. Los Precios y los Salarios.

Si la producción está estancada, o tiene tendencias al estancamiento en lo agrario; si en lo industrial la producción crece en ciertos sectores; si ese crecimiento no alcanza a compensar el ascenso de los medios de pago que aumentan más que la producción de bienes reales, la repercusión obligada es una incidencia alcista en los precios.

Esta tendencia alcista, a su vez, se encuentra evidenciada en otros índices. En efecto, si bien no tenemos índices adecuados de precios ni de salarios, si recurrimos, con todas las imperfecciones que tienen, a las estadísticas oficiales, podemos extraer la siguiente conclusión:

a) *En materia de precios*, hasta 1948, según un análisis que hizo el Instituto, los precios de bienes nacionales, corren detrás de los precios de artículos importados. Pudo sostenerse, por lo tanto, hasta esa fecha que el crecimiento o la elevación de nuestros precios dependía de los precios de los bienes importados; pero, a partir de ese año, los precios nacionales crecen más que los precios de importación. En tal virtud, a partir de ese momento, no podemos sostener que el crecimiento o la elevación de precios se deba exclusivamente a la influencia del mercado exterior sobre nuestra economía; es evidente que hay factores internos que están jugando.

Todo ello confirma la primera impresión que señalamos respecto del suministro de medios de pago.

b) *En materia de salarios*, a su vez, encontramos otro hecho interesante: si suponemos que las estadísticas oficiales están bien calculadas, ellas evidencian que, hasta 1950, si se compara el crecimiento de los salarios nominales con el crecimiento de los precios de los artículos de primera necesidad (o que se consideren de primera necesidad), los salarios nominales crecen más aprisa que los precios de los bienes de consumo. Pero, a partir de 1950, la tendencia es inversa pues crecen más los precios de los artículos de consumo que los salarios nominales.

Ello parecería significar que el salario real está disminuyendo cada vez más; es decir, que la clase trabajadora pierde parte de lo que ganó hasta 1950.

10. La situación de la Hacienda Pública.

A todo lo expuesto anteriormente, se agrega la acción estatal que también incide en el campo monetario.

El Estado, desde hace muchos años, actúa permanentemente a déficit. Esto significa lanzar a la plaza más medios de pago de los que se recogen por la vía de los recursos. Esta forma de actuar implica la existencia de una cantidad de medios de pago que quedan circulando en la plaza y si, la producción de bienes y servicios no aumenta lo suficiente, juegan con todos los otros factores ya enunciados elevando aún más el nivel de precios.

Si a la vez, recordamos que, inclusive, el Estado jugó al déficit cuando nuestro país tuvo saldos favorables en el balance de cuentas, la incidencia se multiplica, pues —frente a una masa de bienes escasamente creciente— quedaron actuando en la plaza, conjuntamente con los medios de pago puestos en circulación por la acción estatal, los provenientes de los saldos favorables de nuestro comercio exterior.

11. Algunas conclusiones primarias.

A esta altura de la exposición puede afirmarse que, nuestra economía señala:

- 1º) Producción estancada o con tendencia al estancamiento en ciertos sectores agrarios;
- 2º) cierto crecimiento en la parte industrial;
- 3º) tendencias crecientes al suministro de medios de pago;
- 4º) déficits fiscales crecientes;

- 5º) legislación social acelerada (para las posibilidades actuales);
- 6º) política impositiva creciente e inadecuada;
- 7º) por lo tanto, precios crecientes;
- 8º) lo anterior exige salarios crecientes;
- 9º) todo lo expuesto determina costos de producción crecientes;
- 10º) los costos crecientes desembocan en menores posibilidades de exportación;
- 11º) como las importaciones son rígidas, plantean saldos desfavorables en el balance comercial; y
- 12º) Ello exige tipos de cambio más depreciados (que se han dado en la realidad) o contralores más rígidos para las importaciones (que también se han dado en la realidad).

Tales las principales características de nuestra economía al 3 de agosto de 1956.

EL CONTRALOR DEL COMERCIO EXTERIOR Y LA SITUACION ECONOMICA NACIONAL

Corresponde que entre a analizar las relaciones existentes entre la situación económica nacional y el contralor del comercio exterior. Puesto que el decreto de 3 de agosto pretende liberalizar el contralor del comercio exterior, parecería desprenderse que, el referido contralor, influyó, con su rigidez, para que se manifestara la delicada situación económica nacional que acabo de sintetizar.

Previa constancia de que, en adelante, cuando me refiera al contralor, me estaré ocupando tanto del de cambios como del de exportaciones e importaciones, debo preguntarme, por lo tanto, ¿tuvo realmente culpa, Contralor, de que se llegara a la delicada situación económica expuesta? Para contestarla, es necesario primero, analizar sus posibles objetivos. Según haya o nó cumplido, será la conclusión.

1. El Contralor y el equilibrio del balance de cuentas.

Un primer objetivo que pudo plantearse el Contralor fué el de equilibrar el balance de cuentas.

El Contralor en nuestro país surge en el momento que quiebra el sistema de patrón oro internacional. De acuerdo con el mismo, la economía interna queda sujeta a las fluctuaciones que le imponga el juego de la estabilidad externa. Para mantener un determinado tipo de cambio estable, los precios, los créditos, los ingresos, las producciones, las ocupaciones, etc., debían jugar al alza y a la baja.

En 1930, cambia la concepción. Se entiende que no es adecuado que lo interno quede sujeto a las fluctuaciones que le imponga el mercado internacional; que en lugar de mantener estable el tipo de cambio y dejar que fluctúe el mercado interno, conviene

mantener estable lo interno —la producción, la ocupación, el ingreso, el nivel de precios, el crédito, etc.— y dejar que fluctúe el tipo de cambio en el mercado exterior.

Pero, para economías como la nuestra, que tanto dependen del comercio internacional, no era conveniente dejar fluctuar el tipo de cambio libremente, puesto que cuando el tipo de cambio es muy fluctuante se obstaculizan las inversiones a largo plazo, tanto las que influyen en el desarrollo interno como las que posibilitan el aumento de la producción exportable.

Pudo ser un objetivo de nuestro Contralor, pues, tender a mantener las fluctuaciones del tipo de cambio entre determinados límites máximo y mínimo. Para ello debió haber jugado con todos los rubros activos y pasivos del balance de cuentas, tendiendo a equilibrarlos. Incluso, si se consideró engorrosa esa tarea, pudo limitarse a la fundamental, a la de tratar de adecuar las exportaciones visibles a las importaciones visibles, o viceversa, según las circunstancias.

Pero equilibrar o tender a equilibrar importaciones y exportaciones, no significa simplemente equilibrarlas contablemente. El objetivo propuesto no se cumple integralmente si Contralor se limita a distribuir las divisas para importación en las cantidades y épocas que se lo permiten los ingresos de moneda extranjera provenientes de la exportación. Por otra parte, el equilibrio no debe lograrse solamente en el corto plazo sino, fundamentalmente, en el largo plazo, a efectos de atender las necesidades crecientes de una sociedad progresiva con una población, una industria y un comercio en aumento.

Para cumplir con aquel objetivo en el corto y en el largo plazo, Contralor debe preocuparse de analizar la marcha de los mercados exteriores, el cambio de sus estructuras, las transformaciones de los sistemas económicos, las mutaciones en los distintos consumos, la marcha de las producciones y, así sucesivamente, para ayudar en lo posible, tanto en lo exportable como en la importación, buscando mercados en lo exterior, pero buscando a la vez, en lo interior, practicar cierta política selectiva persiguiendo la reestructuración de las importaciones.

Lamentablemente, el análisis de los 25 años de nuestro Contralor no señala en ningún momento la existencia de una política de ese tipo. Buscó equilibrar sí; y tal vez, si se miran fríamente los números, puede llegarse a la conclusión de que en cierto momento se logró el equilibrio entre exportaciones e importaciones. Pero, si se analiza su actuación con un criterio dinámico de equilibrio, si se pretende que Contralor haya observado los cambios en las estructuras de producción y de consumo, tratando de

incrementar las exportaciones y reestructurar las importaciones, en ningún momento existió esa política.

Contralor no tuvo nunca claro ese objetivo. Tampoco tuvo todos los medios necesarios para lograrlo. Y, además, actuó solo, desconectadamente de los otros organismos públicos, sin acordar nunca su política con las necesidades de los ministerios a los que interesaba su actuación. Con ello se ponía a tono con el mal de nuestro país en el que ni el Parlamento, ni el Ejecutivo, ni los Ministerios de Industrias, Ganadería y Agricultura, Obras Públicas y Relaciones Exteriores ni, incluso los propios organismos internos del Contralor —Banco República y Contralor de Exportaciones e Importaciones— acordaron nunca una política conjunta, unitaria y coordinada.

Por lo tanto, no puede pretenderse que Contralor ha cumplido su posible objetivo de equilibrar el balance de cuentas.

2. El Contralor y el Desarrollo Económico Nacional.

Pudo Contralor seguir una política de desarrollo económico nacional. Su objetivo pudo ser pretender desarrollar adecuadamente nuestra economía, buscando una mayor producción una mejor calidad, un mayor consumo, un mayor ingreso, etc. Para ello se necesitaba un nivel adecuado de inversiones que además debían ser continuadas y permanentes para que ejerciesen la influencia que, teóricamente, tienen en el campo de la producción, de la ocupación y del ingreso.

El análisis de la economía de Uruguay denota que el nivel de sus ingresos, prácticamente, depende del nivel de sus exportaciones. Estas son muy fluctuantes porque, como exporta materias primas preferentemente, dependen de la marcha de los Estados industrializadores; si tienen un alto grado de ocupación adquieren grandes cantidades de nuestras materias primas. Ello explica que nuestras exportaciones sean fluctuantes en cantidad y en precio.

Por lo tanto, un Contralor que pretendiera seguir el objetivo de mantener un nivel adecuado de inversiones —que tiene que ser alto y continuo— se encontraría inmediatamente con que por las fluctuaciones de los ingresos de la exportación, no puede comprometerse a destinar, todos los años, una parte importante de las divisas producidas por la exportación para inversiones en bienes importados.

Se enfrentaría Contralor a los problemas de no poder cumplir el compromiso todos los años, ni, cuando lo pueda hacer, de que sea por una suma adecuada.

De manera que, incluso, si Contralor se hubiera planteado ese objetivo, no podía tener la seguridad de llevarlo plenamente a cabo, por la estructura de nuestra economía y, fundamentalmente, por la estructura de nuestra exportación.

Por otra parte, si Contralor hubiera pretendido alcanzar el referido objetivo, a las dificultades que le opone el mercado internacional, hubiera debido agregar las internas provocadas por la acción estatal en su tentativa de mantener la inversión interna a través de medidas desconectadas.

En efecto ¿cómo pretendió el Estado mantener la inversión interna? Como no tenía los recursos adecuados pretendió mantenerla recurriendo al déficit fiscal.

Al recurrir al déficit, el Estado, se complicó aún más la posibilidad del planteamiento del objetivo —desarrollo económico— por el Contralor, ya que provocó la elevación de los precios, y en definitiva, significó una depreciación del valor interno de nuestro peso. Ello influye desfavorablemente en dos sectores:

- a) *En el ahorro* que tendió a verse desestimulado puesto que desaparece gran parte del incentivo a ahorrar cuando el valor de aquello que se ahorra tiende a depreciarse. Esto se evidencia en el hecho de que el ahorro tiende a dirigirse en gran parte, a las tierras, a las residencias, etc. Y, cuando se orienta a inversiones lo hace hacia aquellas que son generalmente de lujo, para poderse defender con el precio ante la mayor rigidez de la demanda de esos bienes.
- b) *En el flujo de los capitales extranjeros*, porque la tendencia alcista de los precios, la depreciación interna del valor del peso, acompañada de la externa, jugó en sentido desfavorable para la introducción de capitales extranjeros.

Por todo lo expuesto, se puede concluir, que si bien Contralor pudo plantearse el objetivo del desarrollo económico, por la estructura de nuestra economía era evidente que no podía comprometerse a llevarlo a cabo plenamente. Pero, además, la intervención estatal complicó aún más aquella posibilidad puesto que con su actuación el Estado influyó desfavorablemente a la marcha ascendente de las inversiones, desestimuló el ahorro y enlenteció el flujo de los capitales extranjeros hacia nuestro país.

Puede concluirse, pues, respecto de este objetivo, que Contralor —como lo evidencia su actuación— jamás tuvo una idea clara del mismo, ni medios adecuados para cumplirlo medianamente. Por otra parte, incluso si hubiere podido vencer las dificultades que se oponen, para que se logre un objetivo como el

enunciado, —nuestra especial estructura de exportación,— tampoco hubiera podido alcanzarlo por la inconexa actuación estatal que desembocó en efectos contraproducentes respecto del fin que pudo perseguir Contralor.

3. El Contralor y el Proteccionismo Industrial.

Pudo el Contralor perseguir un objetivo distinto: lograr un sano proteccionismo para la industria nacional.

En ese caso, debió haberse preocupado de lograr mercados para la exportación, reestructurar las importaciones, obtener y mantener un flujo de capitales para la industria nacional, perseguir el mejoramiento de la relación de intercambio, etc.; prácticamente, de todos estos fines, el único que pudo obtener parcialmente fué el de reestructurar las importaciones, aún cuando la referida reestructuración, no es totalmente técnica ya que en su mayor parte ha sido impuesta por las circunstancias, por la presión de los hechos, por la necesidad imperiosa de imponer un descenso a las importaciones.

Lo que logró en este terreno, en gran parte, fué mantener una industria a costos altos, por las causas que expusimos precedentemente: pequeñez del mercado, legislación social creciente, legislación impositiva inadecuada, etc.

No pudo, a su vez, conseguir un aumento de eficiencia promedio para toda la industria. Y con ello lo que se logró, fué mantener una industria que exige cada vez más del Contralor para poderse desarrollar.

Si el objetivo pudo ser, para Contralor, darle cierta protección a la industria en su iniciación y durante una serie de años hasta que pudiera fortalecerse para luego poder competir en el mercado internacional, por características propias de nuestro mercado (pequeñez) y por características propias de nuestra política, al final del período nos encontramos con que el Contralor actúa como la barrera cambiaria que permite que viva esa industria.

En definitiva, a nuestro juicio, Contralor tampoco cumplió con este objetivo posible de mantener un sano proteccionismo para nuestra industria manufacturera.

4. El Contralor y la Estabilidad y Simplificación de los Tipos de Cambio.

Contralor pudo, también, plantearse otro objetivo. Pudo pretender mantener cierta estabilidad en los tipos de cambio o lograr cierta simplificación en los mismos, incluso, lograr su unificación.

En 1931, al optarse por el Contralor, pudo pretenderse el mantenimiento, dentro de ciertos límites, de las fluctuaciones del tipo de cambio. Si hubiera actuado o si hubiera sido posible actuar de esa manera, hubiera logrado cierta estabilización externa. Si hubieran existido varios tipos, hubieran estado oscilando dentro de los límites propuestos y hubiera mantenido un cierto sistema simplificado de tipos de cambio.

En cambio, ¿qué ocurrió? Que comenzaron a proliferar los tipos múltiples y a alejarse cada vez más de la paridad legal.

¿Cuál es la razón fundamental de la estructura presente de tipos múltiples de cambio? Aislar a la economía interna del impacto de las fluctuaciones de los precios extranjeros sobre las exportaciones nacionales. Se busca a través de los distintos tipos defender a la economía interna en sus costos y en una utilidad razonable para que pueda competir con los mercados extranjeros. Como estos son fluctuantes —en la cantidad que piden y en los precios que ofertan— y como nuestra economía compite además con economías que acostumbran devaluar (por lo menos en los últimos años) bastante seguidamente su moneda, parecería que hubiese un fundamento teórico y lógico para poder jugar con varios tipos de cambio.

Sin embargo, al final de un cuarto de siglo ¿qué hallamos? Que en vez de mantener ciertos tipos múltiples dentro de determinados límites, hemos proliferado los tipos y las diferencias entre estos y la paridad legal. En consecuencia, la depreciación es cada vez mayor.

Claro que si quisiéramos ir a un tipo único, teóricamente, podríamos hacerlo pues para ello existen varias posibilidades. Por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional, plantea la posibilidad de que se establezca un tipo único y se actúe concomitantemente con impuestos.

Así, si fuéramos a un tipo único de \$ 4.00 por u\$s, la producción lanera que recibiría una diferencia grande entre el \$ 1.30 por u\$s que venía recibiendo y aquellos \$ 4.00 podría ver absorbida la diferencia por medio de un impuesto de \$ 2.20 por u\$s. Y ciertas industrias que quedaran fuera del mercado internacional porque no pudiesen competir con el u\$s a \$ 4.00, porque producen a un dólar de \$ 6.00, por ejemplo, recibirían subsidios. Teóricamente, parecería muy fácil fijar un tipo único y jugar con impuestos, absorbiendo extra-beneficios, en ciertos sectores, y dándolos, en forma de subsidios a otros sectores que es necesario ayudar. Pero todo ello, impondría una reestructuración forzosa en los costos y en los salarios y, por lo tanto, en los precios. Ir a un tipo único, sin previamente resolver los problemas impo-

sitivos, de los subsidios, de los salarios, de los precios y de los costos, parece inadecuado.

Por lo tanto, no podemos pretender, de un día para otro, pasar de un sistema de cambios múltiples a un tipo de cambio único dejando que se reestructure, de cualquier manera, ese pasaje.

No debe olvidarse que, cuando se exige el pasaje de un sistema de varios tipos de cambio a otro con único tipo, también se exige que este último sea estable. Y esta estabilidad sólo puede lograrse si se alcanza el equilibrio de nuestra economía nacional.

Si se quiere estabilidad, primeramente deben tratar de alcanzarse las condiciones de equilibrio. Teóricamente, en lo interno, una economía está en equilibrio cuando se equivalen los ingresos internos con los gastos internos. Y está en equilibrio internacional (su balanza de cuentas) cuando son equivalentes sus gastos en el exterior con sus ingresos del exterior. Dos posibilidades entonces, para mantener el equilibrio conjunto, nacional e internacional:

- 1º) O bien se mantienen igualados los gastos e ingresos internos y los gastos e ingresos externos;
- 2º) o bien dejamos que los saldos se equiparen entre sí.

Así, si los gastos superan los ingresos internos, el déficit puede compensarse con un saldo favorable en lo externo, de la misma magnitud; y viceversa.

Si no logramos esas condiciones no podemos pretender un tipo de equilibrio en el cambio; puesto que si el tipo de cambio traduce las distintas fluctuaciones en los ingresos y egresos internos y externos, mientras no logremos el equilibrio total, no tendremos estabilización.

Pretender equilibrar lo externo sin buscar las condiciones de equilibrio de lo interno, significa que tarde o temprano la presión interna va a jugar en el tipo de cambio. Es lo que ha pasado en nuestro país. Los gastos han sido mayores que las posibilidades de ingreso y han dado lugar a que quedara sin aplicación una masa de medios de pago, de poder adquisitivo, que tiende a volcarse en el mercado externo demandando moneda extranjera para importar. Al ser la demanda mayor que las posibilidades de la oferta, tiende a depreciarse nuestro peso en el mercado internacional.

Pretender la inversa, equilibrar lo interno sin equilibrar lo externo, lleva también tarde o temprano al desequilibrio total. Si nuestro país se enfrenta, por ejemplo a saldos favorables de

importancia, estos se traducirán en ingresos importantes que al derramarse por toda la economía nacional, juegan al alza en ciertas producciones y en ciertas ocupaciones, pero, fundamentalmente elevan los precios porque nuestra oferta productiva no es totalmente elástica sino que presenta características de rigidez. El desequilibrio exterior, pues, rompe el equilibrio interno.

Por lo tanto, pretender ir a un tipo único de cambio, sin alcanzar, previamente, las condiciones de equilibrio interno y externo no tendría sentido. Debe comenzarse por adecuar los gastos internos a los ingresos internos; como es fundamental, en esos gastos y en esos ingresos, la participación del Estado —según ciertos análisis cerca del 50 al 60% de la producción nacional en pesos, pasa por sus ventanillas— debe también el Estado ordenar sus gastos y sus ingresos adecuándolos económicamente.

Deben acordarse también los salarios y los precios, para que sean concomitantes en sus evoluciones, y lograr el aumento del ahorro.

Las expuestas, y otras medidas en lo interno, deben adaptarse a las posibilidades de nuestras cuentas internacionales. Mientras no logremos el acuerdo entre lo exterior y lo interno no podremos mantener un tipo de cambio estabilizado y, por lo tanto, único.

En definitiva, Contralor pudo seguir:

- a) una política de un tipo único estable o con tendencia a la estabilidad;
- b) una política tendiente a mantener, dentro de ciertos límites, la estabilidad de un sistema simple de algunos tipos múltiples.

Analizados los 25 años de su actuación demuestran, sin embargo, una tendencia diversa. Existen en la actualidad infinidad de tipos múltiples que señalan toda una gama de depreciaciones y que, cada vez más, se alejan de la paridad legal.

Contralor, no siguió pues una política tendiente a evitar la proliferación de los tipos de cambio, cada vez más depreciados. Y ello se debe, a que no tuvo nunca idea clara de ese objetivo, ni medios para oponerse plenamente o encauzarlos ordenadamente, y finalmente, porque nunca actuó coordinadamente con todas las instituciones que tenían relación directa con el comercio exterior. Por otra parte, la acción estatal actuando deficitariamente, complicó aún más sus actividades a través de las elevaciones de precios y las presiones inflacionarias que incidieron en los flujos de capital y en la formación del ahorro nacional.

III

CONCLUSIONES

Las conclusiones finales, son, pues, que el Contralor no ha podido por sí solo:

- 1º) mantener equilibrado el balance de cuentas;
- 2º) estabilizar el valor internacional de nuestro peso;
- 3º) estabilizar el valor interno o coadyuvar a la estabilización del valor interno de nuestro signo;
- 4º) crear una barrera proteccionista y temporal que permitiera, sin filtraciones, surgir una sana industria nacional;
- 5º) mantener un tipo único de cambio o un sistema simple de tipos de cambio múltiples.

La situación económica de nuestro país, al 3 de agosto de 1956, era la situación de una economía en receso. En esa situación tiene responsabilidad, también, la actuación del Contralor porque:

- 1º) nunca tuvo una idea clara de sus principales objetivos;
- 2º) nunca utilizó plena y técnicamente los medios puestos a su disposición o, cuando éstos fueron insuficientes o inadecuados, no logró proveerse de otros; y
- 3º) actuó desconectadamente cuando debió hacerlo en forma coordinada con los demás organismos, para conseguir los objetivos que se hubiera propuesto.

Sin embargo, no toda la culpa fué de Contralor ya que, si realmente se desea llevar a cabo una política económica general, los objetivos, los medios, la selección y utilización de éstos, la unidad total, la coordinación entre los diversos sectores, etc. deben provenir de los órganos superiores. Y la verdad es que la falta de claridad y firmeza en los objetivos, en la utilización de los medios, la desconexión ambiente, etc., no sólo se encuentra en las actividades de los integrantes de Contralor —Contralor de Cambios y Contralor de Exportaciones e Importaciones— sino en las de las diversas Oficinas —Contralor y Dirección General de

Aduanas, por ejemplo— en las de los distintos Ministerios, —Hacienda, Industrias y Trabajo, Ganadería y Agricultura, Obras Públicas y Relaciones Exteriores— y en las de los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

¿Cuál es la salida para una economía en receso? ¿Volver al liberalismo absoluto? ¿Ahondar el intervencionismo en forma más amplia y más intensa?

1929, a juicio del Instituto, señaló que el liberalismo absoluto, no era la solución más adecuada para los problemas económico-sociales, pues no lograba la mejor ni la más alta producción, ni el más alto ingreso ni la mejor distribución del mismo, ni la mayor ocupación, ni el mayor consumo, ni los precios más bajos.

Volver al liberalismo absoluto sería dar un paso atrás en el progreso social.

Un intervencionismo absoluto no es adecuado para países como el nuestro, cuyas fundamentaciones filosóficas y evolución cultural, no acuerdan con una actuación estatal que en vez de mantener altos los valores humanos los sumerge en ella.

La solución, a juicio del Instituto, está en que el Estado actúe estableciendo marcos generales que orienten y que señalen ciertas normas, pero que dejen actuar a la actividad privada, para aprovechar de ésta la iniciativa, la eficiencia, la inquietud investigativa y el desenvolvimiento de la responsabilidad individual.

Al mismo tiempo, debe tratarse de lograr que se actúe dentro de marcos generales que tiendan a impedir los males de una competencia desenfrenada y se obtengan ciertos objetivos de carácter general para el bienestar de la colectividad.

Desde luego, que el problema del equilibrio entre las actividades estatal y privada, no puede resolverse, ni siquiera teóricamente, en una forma general absoluta. El referido equilibrio no es inmutable sino, cambiante, dinámico; depende de la evolución del medio físico y de la población, del estado de la técnica, de los sistemas de ideas, del conglomerado institucional, de las estructuras y sistemas económicos y sociales, de la fase histórica y de la etapa cíclica que se esté atravesando, etc. Será pues, un problema a resolver concretamente en cada estadio. Pero, en lo que no le caben dudas al Instituto es que, esas soluciones concretas deben darse dentro de un cuadro general de principios que reconozcan la actuación simultánea del Estado y de la empresa privada.

En tal sentido, es forzoso plantearse los fundamentos de una política económica orientada por el Estado —no regulada por el

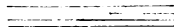
Estado— y en la que la empresa privada desarrolle su accionar para lograr, por el juego conjunto, los objetivos que se propongan.

No se trata pues, de liberalismo o intervencionismo, sino de formular una verdadera política económica general realista. Pretender que la política económica estatal ha fracasado en nuestro país es plantear el problema inadecuadamente ya que el intervencionismo económico nacional nunca la tuvo. Lo que se impone para sacar a nuestra economía de su receso es que, Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y actividades privadas encaucen su acción, en forma inmediata, firme y unitaria, dentro de las directivas de una política económica general, realista, es decir, adecuada a nuestras posibilidades actuales.

Cr. ENRIQUE V. IGLESIAS

**ORIENTACIONES,
OBJETIVOS Y TECNICAS
DEL
NUEVO REGIMEN CAMBIARIO**

Conferencia pronunciada en la Facultad de
Ciencias Económicas y de Administración,
el 21 de agosto de 1956.



PUNTO DE PARTIDA: ¿LIBERALISMO O DIRIGISMO?

En el examen de la situación actual de nuestro país, realizada por el contador Luis Faroppa, que me precedió en este ciclo, quedó aclarado que debido al estancamiento de nuestra producción y en especial de la producción exportable, es necesario propender en forma ordenada a una reactivación de la actividad nacional a través de un plan adecuado de desarrollo económico.

Ese plan de desarrollo económico y de reactivación nacional, se inicia según lo manifestado por el Gobierno, con el decreto del 3 de agosto último, que modifica sustancialmente nuestro régimen cambiario en su estructura vigente hasta el momento.

Entiendo que antes de pasar a estudiar los objetivos y técnicas implantadas por el decreto, es necesario reconocer que todo plan dentro de una economía nacional determinada, debe partir de una definición clara sobre la posición que irá a adoptar entre las dos corrientes opuestas constituidas por el liberalismo y el dirigismo.

Sólo ubicándonos debidamente entre estas dos posiciones, podremos encarar luego las disposiciones proyectadas en el mencionado decreto.

El país ha atravesado luego de la tercera década de este siglo una serie permanente de intervenciones en todos los terrenos de

la actividad económico-social del país. Esas intervenciones no se vieron sometidas, desde el comienzo, a los principios de unidad y coordinación que son los presupuestos previos del éxito de la intervención.

A causa de ello, estamos atravesando por agudas crisis de estructura en los distintos sectores de la producción, del ingreso, de la distribución, y de la moneda, etc., de las cuales deseamos salir.

No obstante, creemos firmemente que una política de desarrollo económico, sólo puede ser encarada a través de orientaciones que provengan de la autoridad central, la cual, velando por el interés de la comunidad, propenda a un eficaz desarrollo e incremento de las actividades productivas.

Esta política de intervención debería pasar del actual dirigismo cerrado a una orientación general de la actividad económica nacional privada, contemplando las ventajas de la iniciativa privada, no asfixiándola con la maraña de intervenciones, pero tampoco dejándola actuar sólo en función de los intereses privados.

Para llegar a esta nueva posición que algunos llaman liberalización de los actuales contralores, no creemos que pueda procederse de golpe.

En efecto, una liberalización brusca en el campo cambiario significaría para el país un impacto demasiado fuerte cuyas consecuencias serían imprevisibles.

No se ha producido aun la adaptación necesaria para llegar a esta etapa, y el medio productivo que viene trabajando desde hace 25 años al amparo de una intervención aguda, no resistiría en forma absoluta los efectos de una liberación drástica.

Igualmente una liberalización que contemplara ciertas normas de orientación estatal, si se produjese de golpe, significaría para la sociedad un costo, cuyos efectos no se verían compensados con las pérdidas que acarrearían. Imagínese lo que sucedería con vastos sectores de la producción industrial subsidiados por el Estado, o con los consumos básicos privilegiados por los tipos de cambio preferenciales.

De acuerdo con estas ideas, las reformas cambiarias presentes y las futuras deberían propender a una liberación paulatina y gradual del comercio exterior, dejando que el organismo rector que lo es en el presente el Banco de la República, cree las condiciones necesarias, en especial de confianza, que permitan el traspaso hacia nuevas situaciones.

Esta es la filosofía que a nuestro juicio, debería presidir todas las reformas introducidas en el campo de la producción o de la moneda: libertad orientada hacia el logro de una política de desarrollo económico.

Desarrollo económico, significa capitalización, aumento de los ahorros, aumento de la producción y de la inversión nacionales, y como consecuencia aumentos de los ingresos y del nivel de vida de la comunidad.

Si bien, como lo señala el Contador Faroppa, el dirigismo actual no ha permitido alcanzar sus objetivos debido a la forma en que se ha realizado, el liberalismo absoluto tampoco es capaz de lograr por el simple juego de las fuerzas de la oferta y la demanda, los objetivos de toda política de desarrollo económico.

Por ello pues a nuestro juicio, la solución es desprendernos del dirigismo actual para pasar a un régimen orientado por el Estado que deberá encauzar las fuerzas económicas hacia una política acorde con los objetivos de desarrollo económico.

Y ese pasaje no será posible hacerlo de golpe sino en forma gradual.

EL DECRETO DEL 3 DE AGOSTO DE 1956

El decreto del 3 de agosto ppdo., recoge un proyecto elaborado en el Banco de la República y que a pesar de haber sufrido algunas variantes, conserva sus rasgos característicos.

Se inspira en legislaciones latinoamericanas, en especial la chilena, la peruana y la argentina.

Resulta interesante vincular este parentesco con los distintos países latinoamericanos por una doble finalidad. En primer lugar, porque nos permite señalar las ventajas de tal coincidencia: estos países tienen en sus respectivas estructuras económicas, puntos de contacto con la nuestra que han permitido la enunciación de una teoría común para su estudio.

Pero al mismo tiempo, este parentesco nos permite señalar las desventajas de una adaptación pura y simple, en nuestro medio, de soluciones aplicadas en el extranjero.

Los proyectos deben corresponder a nuestra realidad actual y colaborar en las aspiraciones nacionales en la materia. Toda otra medida estaría viciada desde el comienzo, con intentos extranjeros que responden a otras realidades sociales y económicas, tanto en sus sistemas como en sus estructuras.

Entiendo que la mejor forma de encarar las disposiciones del proyecto sería dividirlo en tres grandes capítulos:

- A) *Exportaciones.*
- B) *Importaciones.*
- C) *Mercados cambiarios.*

En cada aspecto, nos plantearemos no tanto el articulado, cuyo texto es conocido por todos, sino en especial:

Cuáles son los objetivos en cada sector;
qué técnicas especiales aplica; y si
estas técnicas son aplicables a aquellos objetivos.

A) SECTOR DE EXPORTACIONES

1) OBJETIVOS.

a) Política de exportaciones en un plan de desarrollo económico.

En materia de exportaciones, los objetivos centrales del proyecto acordes con una política de desarrollo económico, deberían ser los siguientes:

1º) *Aumento de la producción exportable básica del país, que se halla prácticamente estancada.*

2º) *Incremento en la exportación de los artículos manufacturados y creación de nuevos renglones exportables*, buscando en especial obtener productos de competencia internacional de demanda elástica, que permitan a la vez, precavernos contra los movimientos cíclicos del comercio exterior.

Creemos que la defensa de estos objetivos es indiscutible en cualquier orden de ideas. *El aumento de la producción exportable* representa el incremento de nuestro poder de compra en el Exterior, única vía de llegar a una rápida capitalización y por consiguiente una elevación del nivel de ingresos.

La diversificación de la producción exportable, significa, además de nueva riqueza, división en los riesgos de la exportación, mayor elasticidad en nuestras fuentes de divisas, mayor adaptación a las condiciones exteriores y, en definitiva, una menor rigidez en todo el aparato económico interno. Toda política que persiga estos objetivos, cuenta con nuestro decidido apoyo.

b) Medidas cambiarias: tipos múltiples de exportación.

¿En qué forma entendemos que pueden alcanzarse estos objetivos por la vía cambiaria?

En primer término a través de los tipos de cambio múltiples.

El sistema de cambios múltiples ha sido combatido con tanto énfasis como fué aplicado por los países sub-desarrollados. En algunas oportunidades su finalidad fué puramente fiscal, obedeciendo a la agilidad y facilidad con que el Estado es capaz de hacerse de recursos por este intermedio.

En otros países en cambio, su utilización respondió más bien a objetivos de tipo económico. Este entendemos que debe ser el objetivo en nuestro país.

El tipo de cambio es un *precio*, y como tal incide directamente en la *producción* y en el *consumo* del producto. *En la producción*, por cuanto ese precio es el que crea el mercado para el productor

y le hace posible la venta y colocación de su producto. *En el consumo*, por cuanto la altura del precio determina igualmente las cantidades consumidas en el mercado internacional.

En los países sub-desarrollados a través de los sistemas de cambios múltiples se creó la posibilidad de salida de ciertos productos elaborados, que de otra forma no hubieran podido competir con producciones emanadas de altos centros especializados y fuertemente tecnificados.

En nuestro país, las producciones básicas se encuentran en condiciones muy desfavorables frente a la competencia internacional y es por ello que es necesario crear:

a) tipos de cambio de exportación especiales para ciertos productos básicos con el objeto de absorber parte de las utilidades excepcionales que se derivarían con otros cambios; y

b) tipos de cambio de exportación más favorables para fomentar exportaciones marginales que de otro modo no se producirían ni venderían.

Algo similar ocurre con la industria manufacturera cuya única posibilidad de colocación en el mercado nacional, lo es a través de un proteccionismo derivado de tipos de cambio más favorables que el normal.

Creemos firmemente en las posibilidades de la política de cambios múltiples, económicamente orientada, como uno de los instrumentos más eficaces de que disponen los países económicamente sub-desarrollados, para alcanzar en forma rápida niveles de ingresos mejores.

Naturalmente que deberán seguirse directivas técnicas a efectos de propender en especial, a *una adaptación de los costos nacionales a los costos internacionales*, de modo que ciertas producciones no se vean comprimidas por la inflación interna.

Tal la técnica que reputamos mejor para nuestro manejo del comercio de exportaciones y para lograr los objetivos generales señalados más arriba.

c) ¿Podría pensarse en un sistema de impuestos a la exportación y subsidios a la importación?

Frente a esta posición se ha levantado en ciertas oportunidades como mejor y más conveniente la política de establecer impuestos a la exportación.

Desde que, se dice, la política de cambios múltiples implica el establecimiento de verdaderos impuestos a las exportaciones y el otorgamiento de otros tantos subsidios a las importaciones, sería conveniente ir derechamente a un sistema libre, con tipo de

cambio único, estableciendo fuertes impuestos discriminatorios que tendrían los mismos efectos que los cambios múltiples, pero que sentarían en cambio la posibilidad de un juego libre de las fuentes de la oferta radicadas en la exportación.

El sistema, en esencia tiene los mismos efectos sobre la producción exportable que los tipos múltiples, y aporta ciertas ventajas en el mercado de cambios.

Sin embargo, entendemos que su aplicación en nuestro país no es posible por el momento:

- a) Porque chocaría con nuestro sistema institucional que establece ciertas normas rígidas y por consiguiente pesadas para la creación de nuevos impuestos. Esta materia debe ser en esencia, *ágil*, para adaptarse con rapidez a las condiciones ambientales y nuestro sistema de creación de impuestos no lo permitiría. Quedaría como medida sustitutiva la delegación de facultades por parte del Poder Ejecutivo de muy dudosa validez constitucional.
- b) Y fuera de esa razón de índole institucional se crearía una razón de orden económico. Este sistema es más aplicable para aquellos países que tienen escasez de toda clase de divisas (fuertes y blandas) por defecto en especial de las exportaciones. No se presta tanto en cambio, en aquellos países en que el problema además de la escasez de divisas, es la escasez de moneda fuerte (dólares) que no se logran con el sistema.

d) Conclusión.

De todas maneras, en uno u otro sistema se llega a la conclusión de que, es necesario el establecimiento de tipos múltiples para la exportación como única forma de promover la salida de los productos exportables en países en desarrollo.

2) TECNICA DEL DECRETO EN MATERIA DE EXPORTACIONES.

El decreto aplica los siguientes principios de orden técnico, encuadrados en sus artículos 1º, 2º y 3º:

- a) *Once cambios múltiples para la producción exportable nacional básica derivada del agro.*
- b) *Declaración de que la producción manufacturada nacional se exporta al cambio libre comercial.*
- c) *Obligación para el exportador, de devolver la materia prima nacional o extranjera a los tipos básicos de exportación e importación.*
- d) *Obligación de entrega previa de las divisas.*

a) Cambios múltiples y variables.

A) El primer principio, esto es, cambios múltiples para la exportación, presenta frente a los regímenes vigentes algunas ventajas.

En primer lugar se simplifica notablemente el cúmulo de cambios existentes hasta el presente. En este punto creemos que la creación de estos 11 casilleros aclara y mejora tal situación. Hubiera sido preferible reducir aun más las categorías so pena de perder cierta elasticidad en el manejo de las categorías. Pero no creemos que un mayor o menor número tenga significación a los efectos de *juzgar el sistema*.

La segunda ventaja es que esos tipos de cambio, que hasta el presente eran rígidos, pasarán a ser variables. Dado que el exportador recibirá en cada caso un porcentaje de cambio que podrá comerciar libremente en el mercado libre comercial, al tipo compuesto que resulte, será un promedio entre el tipo dirigido a que debe vender una parte de la divisa y el tipo libre del resto.

Al mismo tiempo que se alcanza una mayor elasticidad se propende a una liberación por cuanto permite al exportador retener una parte de las divisas que las comerciará siguiendo las leyes de la oferta y la demanda. Permite igualmente que si lo desea, realice sus propias importaciones en aquellos productos que le es permitido hacerlo. Y además, constituye un paso adelante hacia la creación de un mercado libre comercial, como veremos más tarde.

En este último aspecto, conviene aclarar que el proyecto aliena además las exportaciones hacia áreas fuertes, dado que en principio, el exportador habrá de recibir un mayor precio por sus dólares libres que por dólares de países de moneda blanda. Y en tal sentido, podrían producirse una canalización de las exportaciones hacia los sectores más favorables, para el desarrollo de nuestro comercio exterior.

b) Devolución de la materia prima a los básicos de exportación e importación.

El tercer principio, es el de la devolución de la materia prima a los tipos básicos de importación o exportación, según que la misma sea de origen extranjero o interno.

Teóricamente tal principio es inobjetable. Nos parece justo que un industrial que integra su producto con materia prima que recibió a 2.10 la devuelva al mismo tipo de cambio. E igualmente nos parece lógico que la materia prima manufacturada no reciba

un tipo de cambio superior a la materia prima exportada, en bruto.

Un exportador de tejidos exporta en su producto, materia prima (lana) y valor agregado (mano de obra, gastos y beneficios). No sería económicamente justo ni conveniente que la lana incorporada al producto recibiera un tipo mayor que cuando se exporta sucia.

c) Producción manufacturada al tipo libre.

El decreto sienta el principio de que la producción manufacturada, en la parte que constituye agregado nacional (esto es, la mano de obra, los gastos y los beneficios nacionales), se exportará al tipo libre.

Técnicamente entendemos que este principio es inobjetable. En efecto, esta parte del agregado nacional, es la que más deberá sentir (por tratarse de elementos variables del costo) los impactos alcistas de precios en el interior. Por tal motivo, el establecimiento de un principio de comercialización al cambio libre, es defendible desde que el tipo de cambio, al fluctuar, permitirá ajustar el costo nacional en sus variaciones, al costo internacional.

d) Obligación de entrega previa de las divisas.

El cuarto principio establece la obligatoriedad de entregar las divisas previamente a la realización de la exportación. Esta disposición tiene su origen en la seguridad para el Banco de la República de que recibe la divisa en todos los casos, aun antes de realizado el embarque de la mercadería.

La aplicación de este artículo trae sin embargo algunos problemas que habrá forzosamente que modificar. En efecto, obligaría al sistema bancario nacional a adelantar las divisas al Banco, antes de recibirlas. En momentos de zafra y por consiguiente de grandes salidas, podría darse el caso de que no hubiera en los Bancos suficientes divisas como para adelantarlas al Banco de la República antes de que el importador extranjero las pague, y un problema de ese tipo, provocaría lógicas restricciones totalmente inconvenientes para la exportación.

Creemos que habrá que estudiar este último aspecto a la luz de las técnicas internacionales en la materia, sin perder la lógica seguridad a que debe aspirar el Banco con respecto a la realización exacta de la exportación.

3) ¿LA TÉCNICA ADOPTADA SIRVE A AQUELLOS OBJETIVOS?

¿Serán capaz estos principios técnicos, de lograr los objetivos generales que entendemos deben presidir nuestra política de exportaciones?

El decreto abre la posibilidad de que ello suceda, pero siempre y cuando se cumplan con estas premisas que reputamos fundamentales:

- a) Será necesario que el ordenamiento que se realiza en el artículo primero, a través de la creación de los 11 casilleros, no sea simplemente administrativo, esto es el reparto de los cientos de cambios actualmente existentes en 11 categorías fijas. Antes bien, será necesario que la producción nacional se vea aleccionada, y alcance en tales términos la reactivación que pretende el decreto en sus considerandos.
- b) En segundo lugar será necesario estudiar los *costos nacionales y ajustarlos a los costos internacionales*. Sin un estudio previo y severo de este punto, el decreto en materia de exportaciones e inaplicable o no surtirá los efectos deseados.
- c) En tercer lugar sería necesario dar *mayor agilidad a la aplicación del decreto*, mejorando los actuales sistemas de aforos. Estableciendo aforos variables, se logra mejorar aun más el régimen de precios y en tal forma darle mayor eficacia a los tipos múltiples adaptándolos a las variantes que experimenten en el exterior los precios de nuestra producción.
- d) En cuarto lugar es imprescindible que el decreto en su artículo 2º, que establece la devolución de la materia prima, no se vea trabado con un régimen de contralor excesivamente pesado que entorpezca más que ahora, la salida de nuestros productos.

El Banco República tiene en sus manos la posibilidad de estudiar fórmulas ágiles, estableciendo patrones que permitan un trámite lo más rápido posible. Esto habrá de infundir confianza en el decreto y redundará en los beneficios de su aplicación.

- e) Y por último reclamamos una perfecta conexión entre el Banco de la República y el Contralor de Exportaciones e Importaciones.

B) SECTOR DE IMPORTACIONES

1) Objetivos.

Así como es necesario fijarnos objetivos generales en materia de exportaciones, lo es igualmente en materia de importaciones.

¿Cuáles serían los objetivos de una política de desarrollo en el sector de importaciones?

Creemos concretarlos en los siguientes:

- a) *Limitación del volumen de importaciones a las posibilidades del país*, derivadas de su volumen físico de exportaciones y los precios internacionales. Dicho en otra forma, propender al equilibrio de la balanza comercial que es la fuente principal y casi única de los desequilibrios del balance de pagos.
- b) *Reestructuración de estas importaciones*, a través de una selección que lleve al país a abastecerse en el Exterior con cierta prioridad y siguiendo esta línea: consumos imprescindibles, consumos industriales, importaciones de bienes de capital, y en último término, los productos similares a los nacionales y los artículos suntuarios.
- c) *Propender a que esa limitación en el volumen de importaciones se vea frenada cuantitativamente, pero no cualitativamente*. en forma tal que se deje a la actividad privada la elección dentro de ciertas categorías, de los productos que habrá de consumir o los bienes de producción que habrá de importar.
- d) *Estructurar y reglamentar en debida forma las importaciones del Estado*, para que ellas no obstruyan la Economía general del proyecto.

2) Técnica aplicada en el decreto.

¿Cuáles han sido los principios aplicados por el decreto?

En primer lugar la liberalización de la 1ª categoría.

Tal como queda establecido en el decreto, dentro de esa primera categoría se crean dos grupos que llamaremos A y B, para más fácil comprensión.

El grupo A, comprende a ciertos consumos privilegiados, que gozarán de un tipo de cambio básico y subsidiado por el Estado, que es el de 2.10.

Este grupo, que se estima en unos 130 millones de dólares comprenderá, en grandes líneas, a los siguientes grupos de mercaderías:

Materias primas para la industria nacional.

Barraca y artículos de construcción.

Comestibles de primera necesidad.

El grupo B dentro de la 1ª categoría, si bien queda liberado en cuanto a su introducción cuantitativa, la divisa deberá ser adquirida al tipo libre comercial que rija en la plaza.

En principio, entendemos que esta forma de integrar y tratar la primera categoría es correcta y tiene positivas ventajas.

En primer lugar asegura el libre abastecimiento de ciertos consumos nacionales imprescindibles.

En segundo lugar permitirá al industrial, enfrenar con tranquilidad sus planes de abastecimiento y de desarrollo de la empresa, que hasta el momento eran imposibles de manejar puesto que se dependía en definitiva de autorizaciones desordenadas y ajenas completamente al movimiento industrial y a su ritmo de producción.

3) ¿La técnica aplicada para la 1ª categoría es capaz de alcanzar aquellos objetivos generales?

A efectos de la unidad expositiva vamos a hacernos esta pregunta antes de ver el manejo de la 2ª y 3ª categorías.

Es evidente que los objetivos para ser alcanzados dentro de la norma fijada por el decreto, deben necesariamente informarse en estos principios:

- a) Es preciso que la selección de los artículos de la 1ª categoría sea realmente una selección económica y queden, dentro de la misma, aquellos artículos de primerísima necesidad, que más se hacen sentir en el costo de la vida de las clases bajas y las materias primas que van a parar a industrias igualmente básicas.
- b) En segundo lugar, será necesario producir un balance exacto de los recursos con que cuenta el país para dar divisas baratas. En efecto, el monto de divisas que se piensa habrá de consumirse en esta primera categoría A asciende a 130 millones. En ningún caso este preventivo podrá superar el que se espera recibir de las exportaciones al básico de 1.519. Otra posición sería suicida, sobre todo si se tiene en cuenta que de por sí sólo habrán de producirse desequilibrios entre el preventivo de di-

visas expropiadas a la exportación y las asignadas a la importación.

- c) Y por último, el tipo básico de 2.10, en ninguna forma puede ser el resultado de la herencia de un pasado, o una cifra improvisada. Es necesario producir una revisión severa y periódica del mismo, para adaptarlo a las posibilidades del país, a las necesidades de la exportación básica que debe soportar el costo de estos consumos privilegiados y a la situación interna nacional comparándolo con otros tipos de cambio similares, en especial, el argentino.

4) Observaciones a la primera categoría (tipo libre comercial)

Se han hecho algunas observaciones a la integración de la 1ª categoría B, que pasa del régimen de 2.10 al tipo de cambio comercial.

Y las críticas se hacen con referencia en especial, a las máquinas y activo fijo que varían notablemente incrementando su costo de financiación.

Tal posición es exacta. De todos modos, el país no dispone de más divisas para proteger. Frente a una situación de hecho, es preferible el sacrificio impuesto a este sector de la importación de bienes de capital.

Al quedar dentro de la primera categoría permitimos que ingresen equipos libremente y propendemos en definitiva a nuestro desarrollo. Y en cuanto al costo, si bien se duplica, creemos que los factores negativos de esta medida no son suficientes para anular los beneficios de la liberalización.

En primer lugar porque aun sin datos objetivos, es evidente que el país está en condiciones de hacer un alto en la introducción de bienes de capital puesto que ha sido un renglón altamente beneficiado por las reglamentaciones anteriores.

En segundo lugar, porque la incidencia de este sector en el costo de vida se diluye en el tiempo, porque pesa en los costos a través de la amortización del equipo en varios años.

En tercer lugar, evita el contrabando al poner la importación de equipos al mismo costo que en los países vecinos.

Y por último, porque un mayor costo, obligará a planeaciones de inversión mucha más severas, orientadas con sentido más productivo. El comerciante deberá realizar planes a largo alcance y atendiendo con mayor fuerza a la productividad y eficiencia productivas que a los beneficios esperados.

5) Limitaciones especiales

El decreto establece además limitaciones, al decir que se importará “*por o para*” industriales y “*para sus necesidades semestrales*”.

Este “por o para” industriales significa que sólo se permite la introducción de materia prima al país, directamente por los industriales o bien “para” los industriales en el caso de las firmas que habitualmente son proveedoras o intermediarias, entre el pequeño industrial.

Es evidente que no se podría a justo título, limitar la importación con exclusividad al industrial. El comerciante que realiza una intermediación cumple una finalidad económica y sirve en muchos casos a cierto sector comercial que no puede realizar sus importaciones directamente. En otras circunstancias se trata de representantes extranjeros que no pueden por consiguiente ser eliminados.

Parecería más bien que el decreto tiene una finalidad: que la demanda de materia prima quedara liberada solamente para el industrial. Este objetivo sin embargo, aplicado estrictamente, provocaría asperezas inconvenientes para el Banco y en definitiva para el país. Por tal motivo, el Banco de la República habrá de manejar con cuidado este principio limitativo de la libertad de importación.

En cuanto a las necesidades semestrales, se trata de una medida igualmente general y que contradice el espíritu liberal del proyecto. Su finalidad sin embargo, es solamente la de restringir los consumos en la primera etapa de la aplicación del decreto. Su aplicación es de dudosa efectividad y si no se reglamenta en forma amplia, podría incluso trear trabas y demoras a la industria que anularía las pretendidas ventajas del proyecto. Tendremos oportunidad de referirnos nuevamente a estas limitaciones al hablar de los mercados cambiarios.

6) Importaciones de 2ª y 3ª categorías.

En este punto, el decreto, se abate entre dos posiciones antagónicas:

- a) La que desea asignar a estos productos similares al nacional y superfluos libertad en su introducción al país, pero con un freno establecido por el precio, que sería un tipo de cambio del mercado libre con fuertes recargos y,
- b) la que sigue con el sistema de cuota, limitando cuantitativamente la introducción de estos productos al país.

Entre ambas posiciones optamos, decididamente por la segunda. En efecto, las razones que nos asisten para pensar en esta forma son las siguientes:

- a) para países como el nuestro altamente dependientes del comercio exterior, y con elevada propensión para consumir artículos elaborados, es necesario frenar esa demanda desde el punto de vista cuantitativo. Existirían artículos que aun con un elevado recargo entrarían igualmente.
- b) en segundo lugar necesitamos limitar esas importaciones para contener en esa forma el coeficiente de importaciones.
- c) y además, y esto es muy importante, es necesario dejarle siempre al Banco la posibilidad de tener una categoría contingentada, para que, en casos de fuertes y desmedidas demandas de productos de la 1ª categoría presionando fuertemente sobre las disponibilidades de dólares del Banco, pueda tener el recurso final de solicitar su pasaje a la 2ª categoría.
- d) Por último no debe olvidarse que dentro de esta categoría incluimos a la producción importada al similar nacional y es preciso defender este tipo de producción a través del proteccionismo de una cuota contingentada.

Se ha dicho, en contra de esta posición que trabajamos la libertad y ponemos en posición híbrida, a la pretendida liberalización que desea alcanzar el decreto.

Frente a tal argumento pensamos que la fuerza de los que acabamos de señalar son suficientes como para anular las ventajas de uniformidad en los principios generales.

Corresponde decir además que el hecho de contingentar la entrada de productos de la 2ª y 3ª categorías no implica reconocer la obtención de recursos fiscales en un sector que puede sopor-tarlos.

C) MERCADOS DE CAMBIOS

1º) Punto de partida.

La tercera parte en la consideración del decreto, la constituye la organización de los mercados cambiarios.

Hasta el presente tuvimos dos mercados:

- a) un *mercado totalmente dirigido*, en el cual el precio lo constituía y lo fijaba directamente el Contralor de Cam-

bios. Si bien en la terminología bancaria se hablaba de un cambio libre comercial, el mismo dejaba de ser libre en cuanto que el tipo de cambio estaba fijado por la autoridad cambiaria.

- b) un *mercado totalmente libre*, en el cual se desarrollaban todas las operaciones financieras que no correspondían a movimientos comerciales provenientes de las exportaciones e importaciones.

El nuevo decreto crea, entre estos dos, un nuevo mercado, el *libre comercial* y simplifica el mercado dirigido.

Antes de entrar a la consideración de estos tres mercados, en sus objetivos y en su técnica actuales, nos parece interesante considerar cuales son, en teoría, los objetivos de un mercado cambiario.

Como todo mercado, en el mismo se enfrentan ofertas y demandas, obteniéndose, del libre juego de estas fuerzas, un precio que es el tipo de cambio.

Dentro de las relaciones de un país con el exterior, se producen multitud de ofertas y demandas con determinantes propias.

En la terminología corriente y técnica es costumbre dividir y clasificar estas demandas y ofertas en dos sectores, el comercial y el financiero.

El primer sector comprende a ofertas y demandas de bienes y servicios, es decir, la producción nacional exportada e importada.

El segundo sector en cambio, comprende todas las transacciones que no responden a entradas y salidas de bienes y servicios, sino a compras y ventas de divisas para los movimientos de entrada y salida de capitales, para el turismo, para las remesas de beneficios de y al exterior, etc.

No disponemos de estadísticas que nos permitan proporcionar una idea clara de este último mercado, ni tampoco sería del caso hacerlo a los efectos de esta exposición. Pero podemos afirmar que en monto de operaciones, la importancia del mercado comercial (exportaciones e importaciones) debe superar ampliamente al movimiento puramente financiero.

En países altamente desarrollados en donde ambos mercados tienen importancia equivalente, ambos se fusionaron y aparecen todas las ofertas enfrentadas a las respectivas demandas, de donde surge un precio que es, el verdadero índice del valor exterior de la moneda del país.

El mercado cambiario se convierte así, en el mecanismo que expresa el valor real del signo nacional en el exterior.

Ahora bien, olvidándonos por un momento del decreto, y siguiendo este esquema teórico, cabría preguntarnos:

¿Es admisible teóricamente, la existencia de un único mercado cambiario, que fusione el comercial y el financiero, en países como el nuestro, o convendrá mantenerlos separados?

Nosotros creemos que la fusión del mercado financiero y el libre comercial (exportaciones e importaciones) sólo es conciliable con la teoría y la política económicas en aquellos países altamente desenvueltos, con un afinado mercado financiero, con escasa dependencia porcentual del exterior, y donde los movimientos comerciales no se encuentran totalmente distanciados, en cantidad y calidad, de los movimientos financieros. O bien podría admitirse la fusión en países con fuertes movimientos de entrada y salida de capitales, de ritmo uniforme, que permitan confiar en las posibilidades del mercado financiero. Nosotros no tenemos ni una cosa ni otra.

Los países escasamente desarrollados como el nuestro no pueden, a nuestro juicio, llegar a esta estructura de cambios de golpe, sin crear serias dificultades a su desarrollo económico. Antes bien, creemos que *se debe proceder por etapas*, evitando los impactos bruscos y regulando cuidadosamente las necesidades de importación en su incidencia sobre el mercado de divisas .

Es esta nuestra idea central, y con tal enfoque examinaremos las bases del decreto en cuanto a mercados cambiarios.

2º) El nuevo mercado dirigido.

Como no podría ser de otra forma, dado que se mantienen tipos básicos de exportación e importación, el decreto mantiene un mercado dirigido, regulado por el Banco de la República.

Este Instituto recibirá en este mercado todas las divisas expropiadas a los exportadores al tipo de 1.519 y venderá a los importadores que operen dentro de la primera categoría A, al tipo de 2.10. Con la diferencia, se seguirán alimentando los Fondos de Diferencias de Cambio con los cuales el Estado subsidia a consumos básicos y a producciones agrarias e industriales.

Poco podemos agregar con respecto a este mercado, luego de lo dicho al hablar de la organización de las exportaciones e importaciones. Al estar totalmente dirigido, las fuerzas de la oferta y la demanda dejan de jugar, por lo cual toda la responsabilidad

de su manejo y de las consecuencias sobre la producción y el abastecimiento nacionales, quedarán concretadas en la correcta fijación de los básicos de exportación e importación.

Valga pues en este punto, todo lo que dijimos anteriormente.

3º) El nuevo mercado libre comercial.

De acuerdo a lo ya visto, el decreto deja liberados cantidades de divisas en la exportación e importación que deben comercializarse en un mercado:

- a) por un lado los exportadores que retienen un porcentaje de su exportación bajo la forma de certificados, que pueden vender libremente en la moneda del país de que se trate.
- b) por otro lado demandan los importadores de la 1ª categoría B y los de 2ª y 3ª, que deben proporcionarse sus divisas en el mercado libre.

Los montos estimados son del orden de los 70 millones de dólares para la primera categoría y de los 20 millones para 2ª y 3ª.

¿Cómo se organiza este nuevo mercado? ¿Dónde deben volcarse las nuevas ofertas y demandas que ahora quedan liberadas?

Se plantearon al respecto, dos posiciones:

a) Creación de un nuevo mercado fusionado con el financiero.

Dentro de esta forma de organización, los importadores y exportadores concurrirían libremente al mercado financiero a vender y comprar sus divisas.

No creemos sin embargo que esta solución sea totalmente conveniente en una primera etapa. En efecto, ello implicaría dejar de golpe, a un vasto sector de la economía nacional, (exportadores e importadores) librados al juego de los múltiples factores que actúan en el mercado financiero:

- a) en primer lugar los movimientos especulativos propios de los exportadores e importadores.
- b) en segundo lugar, a los movimientos especulativos del mercado financiero, aprovechándose de los momentos de abundancia o escasez de recursos provenientes de la exportación, o de las fluctuaciones en las necesidades de la importación.

Con ello dejaríamos de golpe al abastecimiento nacional, en manos de una serie de factores incontrolables,

a pesar de la intervención activa que podría adoptar el Banco de la República en ese mismo mercado.

- c) a la incidencia de los movimientos de otros mercados vecinos, más poderosos que el nuestro, en especial el argentino.

Además no creemos en la potencia de nuestro mercado financiero ni en la uniformidad ni cantidad de los recursos que el mismo pueda proporcionar, por lo cual, dejar librados de golpe a importadores y exportadores, podría llevar el tipo de cambio del dólar a cifras impredecibles, totalmente inconveniente para la economía nacional.

Por tal motivo no nos convence, en una primera etapa, una fusión lisa y llana del mercado financiero y el mercado de divisas libres provenientes de la exportación e importación, sin pasar por una etapa de transición. Esa etapa previa es la segunda de las formas posibles de organización del mercado libre comercial y es la que crea el decreto.

- b) **Separación del mercado comercial del libre financiero, conectado con este a través del Banco de la República.**

¿Qué características tiene este nuevo mercado?

- a) En primer lugar se trata de un mercado especial, en donde concurren libremente exportadores e importadores a *comprar y vender* su divisas, integrando en conjunto, la oferta y demanda dentro del mercado.
- b) sin perjuicio de la intervención propia de estos sectores, actúa dentro del mercado el Banco de la República, como Instituto a través del cual deberán compararse todas las divisas de la importación, salvo aquellas que se provean de los certificados de los exportadores.
- c) el Banco de la República, no sólo venderá las divisas adquiridas a los exportadores cuando estos no las vendan directamente, sino que puede concurrir al mercado libre a abastecerse de los fondos que necesite para suplementar la oferta de divisas en el mercado comercial.
- d) tal como se establece en la técnica del decreto, al recibir el exportador *certificados* que puede negociar con los exportadores en un plazo de 8 días, se asegura en primer lugar, que todas las divisas de la exportación vayan a la importación y que el exportador no pueda retener indebidamente las divisas para realizar especulaciones.

Planteado en tales términos corresponde que aclaremos debidamente dos puntos fundamentales a nuestro juicio:

- 1º) *Que significado y alcance tiene la facultad del Banco de la República de recurrir al mercado libre financiero al decir el decreto que podrá dirigirse al mismo cuando así lo considere conveniente, y*
- 2º) *Como se fijará el tipo de cambio en ese nuevo mercado comercial.*

Con respecto a la primera interrogante, esto es, el significado de podrá el Banco recurrir al financiero, no nos queda ninguna duda de que el Banco deberá recurrir forzosamente al mercado cuando así lo determine su falta de reservas de la moneda que le soliciten.

Con ello queremos significar que, siguiendo la economía general del decreto, el Banco *no podrá negarse en ningún momento a vender divisas* para la importación de la 1ª categoría B y de la 2ª y 3ª.

Este principio no se ha aclarado debidamente y ha venido creando sistemáticas dudas y temores en todo el comercio de plaza.

Desde el momento en que el Banco no se encuentre en condiciones de satisfacer las necesidades de aquellos importadores que le soliciten divisas porque no han encontrado o no han buscado certificados, cae por su base misma toda la estructura del decreto y volvemos a un régimen de contingentación que ahora queremos evitar, para un extenso sector de la importación nacional.

Pero inmediatamente surge la pregunta corriente: —¿podrá el Banco aguantar los impactos de la demanda?

Luego de lo dicho, esta pregunta ha sido contestada. En primer término, porque si el Banco no tiene divisas de certificados, puede salir a comprarlas al Mercado libre financiero y en segundo lugar porque podrá percibir mejor que nadie la marcha de la demanda y de la oferta y en consecuencia ejercer contralores sobre aquélla.

En efecto, si bien no puede regular a corto plazo la oferta, porque la exportación depende de factores incontrolables de inmediato y lo mismo las posibilidades del mercado financiero, puede en cambio contralorar y frenar los impactos de la demanda a través de las medidas que adicionalmente le confiere el proyecto: contralor de los depósitos en efectivo, del redescuento, de las

declaraciones juradas, etc. Mediante estas medidas puede regular eficientemente la demanda a efectos de que no se distancie de la oferta en forma desmesurada.

A vía de ejemplo, se nos ocurre pensar que si en un determinado momento, agotadas las divisas de exportaciones, la demanda lo fuerza a recurrir en forma desmedida al mercado financiero en donde los recursos pueden ser escasos y llevarían muy arriba el tipo de cambio, podría:

- a) o bien jugar con los porcentajes elevándolos y trabando las posibilidades de la plaza o,
- b) dejar que suba el precio de la divisa y limitando naturalmente por encarecimiento de las mercaderías, su entrada al país.

La elección de una u otra medida dependerán de las circunstancias o la política económica general que informe la acción del Banco.

La segunda interrogante, esto es, como se fijará el precio, es sin duda la más importante una vez que se respondió la primera.

Es sabido que todo precio se determina por el libre juego de la demanda y de la oferta.

El decreto, se dice, pretende alcanzar una libertad que permita definir el valor real de nuestra moneda en el mercado, por lo cual debería dejarse fusionar el libre comercial con el financiero.

No creemos que esta sea la finalidad que persigue el decreto en su filosofía. En efecto, no se pretende llegar a un sistema liberal puro, ni tampoco se hubiera logrado dejando fusionados ambos mercados.

En primer término, porque igualmente le faltarían a ese mercado, todas las divisas expropiadas al exportador a tipos básicos y luego vendidas a 2.10 a los importadores (130 millones de dólares aproximadamente).

Además, porque se sigue interviniendo el mercado por otro lado, al establecerse disposiciones como la obligación de realizar depósitos previos en efectivo que traban el libre juego de oferta y demanda.

De modo que aun cuando dejáramos fusionados ambos mercados, comercial y financiero, tampoco tendríamos en el tipo de cambio, la expresión del valor real de nuestra moneda, que sólo se alcanzaría liberando totalmente la oferta y demanda de divisas.

¿Qué es entonces lo que se pretende con este nuevo mercado comercial conectado con el financiero por medio del Banco?

A este respecto, creemos que la actuación del Banco puede seguir dos directivas técnicas y el manejo del mercado libre comercial:

- a) *Siguiendo al mercado financiero y*
 - b) *Separándose del mismo según lo aconseje la plaza y el mercado de divisa.*
- a) **Siguiendo al mercado financiero.**
- 1º) una *demanda* integrada por todos los importadores que comprarían sus divisas a los exportadores o bien al Banco directamente, al mismo tipo de cambio que el vigente en el mercado financiero.
 - 2º) una *oferta* que integran los exportadores y el Banco. Este siendo requerido por la demanda, venderá los certificados que posea o recurrirá de inmediato a comprar las divisas en el financiero.
 - 3º) Un *precio* coincidente con el del mercado financiero.

Preguntados sobre las ventajas de este sistema podríamos argumentar:

- 1º) se mantienen todos los beneficios pretendidos por aquellos que desean que se fusionen ofertas y demandas comerciales y financieras. En efecto, el Banco de la República sólo se limita a actuar como corredor de cambios de los importadores, y esto pesa sobre el financiero *en la misma forma que se harían sin la intermediación forzosa del Banco*, dado que recurre al mercado libre absoluto, en los momentos y por las cantidades que determine la demanda de divisas.
- 2º) se agregan en cambio *nuevas ventajas* debido a que el Banco puede regular mucho mejor las presiones de la demanda. Al mismo tiempo puede aguantar y diferir con la utilización de sus reservas, los impactos de las importaciones que se producirían en forma desordenada y darían lugar a un aprovechamiento de la especulación financiera. Todo ello son tangibles perjuicios para la producción exterior y el abastecimiento nacional.

Podría argüirse como desventaja, que el precio de las divisas de exportación e importación lo determina en definitiva el financiero que sólo representa un pequeño sector del movimiento cam-

biario del país. Pero tal argumento es el mismo para el caso de que se fusionara el mercado financiero y el libre comercial.

En efecto, en la fusión no se permite una conjunción total de ofertas y demandas comerciales y cambiarias, puesto que la oferta de divisas de exportación no puede volcarse al financiero. En el nuevo régimen sucede exactamente lo mismo pero con esta ventaja: que si el importador no encuentra su abastecimiento de divisas directamente en el exportador, debe dirigirse al Banco, y este venderá divisas del libre, *una vez que se hayan agotado las provenientes de la exportación*. Tal premisa no se daría si el importador tuviera que recurrir directamente al mercado financiero y podría ocurrir que este mercado estuviera abasteciendo la importación sin haberse agotado previamente los recursos de la exportación invendidos, en poder del Banco de la República.

Tales en definitiva, las características del mercado y las ventajas y desventajas de su implantación.

b) No siguiendo al mercado financiero.

En la redacción del decreto, ese monopolio no sólo se ejerce técnicamente sino siguiendo criterios económicos.

No ignoramos que la pretensión que a continuación se detalla es ambiciosa y recurre a conocimientos técnicos afinados, cuyo manejo es esencial para su realización.

Se mantendrían iguales características para determinar en ese nuevo mercado libre comercial la oferta y la demanda de divisas. Pero el "precio" de la divisa *podría* no coincidir exactamente con la del libro financiero.

Con ello queremos decir lo siguiente:

- a) se partiría de un mismo tipo de cambio para el mercado libre financiero y el mercado libre comercial, que el Banco podría fijar en un tipo que podría ser de \$ 4.10 el dólar.
- b) inmediatamente, comenzarían a funcionar los mercados libre comercial y libre financiero en forma independiente pero interconectados a través del Banco de la República.
- c) el Banco de la República debería llevar una gran posición cambiaria en la cual avaluaría todas sus divisas existentes al tipo básico del cual se parte. Todas las compras y ventas de divisas que se le presenten se llevarían a cabo al tipo básico.
- d) puesto en funcionamiento el sistema el Banco deberá promediar tipos de cambio si de acuerdo a su política debe recurrir al mercado financiero. En efecto, el Departamento

de Cambios comenzará a vender utilizando para ello sus existencias de divisas, las provenientes de la exportación y afectando, hasta donde lo considere prudente, sus líneas de crédito. Pasados ciertos límites comprará en el mercado financiero al tipo que rija y trabajando con promedios, comenzará a subir o a bajar el tipo de cambio promedio de sus existencias de divisas y de compraventa de las mismas.

- e) Lógicamente en esta forma de actuación, el mercado financiero habrá de hacerse sentir en el costo de las divisas que tenga el Banco, pero *en la forma que este determine*. El Banco regulará sus compras y sus ventas cuando y como lo considere necesario y por las cantidades que desee. En momentos en que el mercado financiero esté ofrecido comprará y se retraerá cuando esté con dominio de compradores.

Si bien en el largo plazo no es posible separar completamente ambos mercados en sus respectivos tipos de cambio, logrará en cambio suavizar las variaciones estacionales que se produzcan dentro del tipo de cambio del mercado financiero.

Si a ello agregamos que el Banco es además importante comprador y vendedor dentro de este último mercado, se contrarrestará doblemente, el peso del mercado financiero dentro del comercial.

Esta forma de actuación posee las ventajas de un mejor contralor orientado técnica y económicamente en especial, en la primera fase de la aplicación del decreto.

Pero además, el precio del dólar del mercado libre comercial es mucho más la expresión de la oferta y demanda de divisas provenientes de exportaciones e importaciones (exactos reguladores de este mercado) que lo que puedan significar las influencias estacionales de la demanda en sus presiones desordenadas sobre el mercado financiero.

4º) Contralores de la demanda de divisas.

Esta forma de organización del mercado de cambios pone al Banco de la República una serie de instrumentos a través de los cuales es capaz de controlar las demandas de divisas.

Tanto en el mercado dirigido en el cual importamos libremente las mercaderías de la primera categoría, como en el libre comercial el Banco dispone de una serie de recursos invaluable para contralorear la demanda:

a) Depósitos en efectivo.

El artículo 12 del decreto faculta al Banco, para requerir, cuando corresponda, depósitos en efectivo. La reglamentación prescribió depósitos del 50% y del 75% para las mercaderías de 2.10 incrementadas en un 20% cuando se trate de divisas fuertes.

Vale decir que el importador deberá consignar antes de iniciar el trámite en el Banco de la República, un fuerte depósito en efectivo que pueda alcanzar a un 95%. No hay duda que la severidad de la medida habrá de frenar considerablemente el ingreso al país de nuevos productos, sobre todo si se tiene en cuenta que la plaza atraviesa un estado de iliquidez. Para las mercaderías de 1ª b, 2ª y 3ª el decreto establece un depósito menor (un 30% con igual recargo del 20%). Pero ese depósito se convierte en el momento de abrir el crédito, en un 100% del valor de la mercadería, puesto que se obliga a contratar y pagar el cambio en el momento de procederse a la apertura del crédito documentario o el embarque de la mercadería si viene amparada a letras de importación.

Este es el primer instrumento en poder del Banco.

Jugando con los depósitos, el Banco puede frenar o acelerar la demanda a su voluntad, de acuerdo a las condiciones del mercado y a la situación de divisas del país.

b) Declaración Jurada. Necesidades semestrales.

Como si fuera poco, el Banco tiene además en sus manos la posibilidad de limitar al importador a sus necesidades semestrales. Creemos que tal limitación contradice el espíritu del decreto, pero en circunstancias puede constituir una traba administrativa considerable para frenar la demanda.

c) Contralor del crédito.

El Banco además tiene en sus manos el Contralor del Crédito y en especial es redescuento. Si se decide a cerrar estas válvulas paraliza el auxilio que podrían dar los Bancos a los importadores y con ello toda la actividad nacional.

d) Pasaje a la 2ª categoría.

Pero si todavía fuera poco, el Banco puede, si lo acosan demasiado, pasar los artículos de la 1ª a la 2ª categoría o aún a la tercera.

Observen ustedes, el dominio del Banco sobre la demanda tanto en el mercado dirigido como en el libre comercial.

5º) ¿Los mercados cambiarios creados, responderán a los objetivos generales señalados en los primeros capítulos?

Es evidente que a este respecto, el decreto nada nos puede decir, puesto que el funcionamiento de los mercados no podemos predecirlo con antelación.

Creemos sin embargo que, para que las medidas tengan eficacia y respondan seriamente deben cumplirse en el direccionismo que ejerza el Banco, las siguientes premisas:

a) Es imprescindible que el Banco haya contado en el momento de salir con una *fuerte masa de maniobras* para respaldar su posición en el mercado de cambios. Otros países lo han tenido y no la han utilizado. No obstante ello, el sólo hecho de disponerla crearía un ambiente de verdadera seguridad que de por sí sólo limita las salidas fuertes de la demanda.

b) En segundo lugar, es de toda necesidad que el Banco tenga un direccionismo serio y económico sobre el crédito.

En efecto, hemos sentido decir como gran crítica al proyecto que la plaza queda a disposición de aquellos que disponen de efectivo para importar.

El proyecto, buscando frenar la demanda para importaciones obliga a constituir los depósitos previos, cuya movilidad asegura al Banco la posibilidad de cubrirse de las fluctuaciones bruscas.

Con ello el Banco obtiene un objetivo concreto sobre el mercado cambiario: frenar la demanda, pero ¿no se producirán efectos contraproducentes en la actividad interna? ¿Es lógico sustituir el contralor que hasta ahora se ejercía por la limitación cuantitativa a las importaciones, por las posibilidades de liquidez de la plaza?

Estas preguntas se suelen hacer con frecuencia en momentos de salir el proyecto a la calle, y es igualmente la opinión de multitud de industriales y comerciantes.

Teóricamente el principio de los depósitos en efectivo, al fijarle a la plaza la obligación de importar sólo cuando esté en condiciones financieras de poder hacerlo, debe ser manejado con extrema prudencia.

Los depósitos deben ser severos, en especial en el momento inicial, de modo que frenen la demanda, pero no en tal medida que compriman totalmente la industria y el comercio nacionales, relegándolos a una situación de inmovilidad por cuanto no disponen de efectivo para importar. En este caso perderíamos todas las ventajas del proyecto.

El Banco tiene en sus manos la posibilidad de regular y controlar el crédito. El crédito ha sido un factor fundamental en el

desarrollo del país y debe seguir siéndolo. Una correcta política de selección y canalización, permitirá al comercio importador abastecerse normalmente y en esa forma incrementar la producción nacional.

No conocemos aun las directivas del Banco en la materia, pero cualesquiera que ellas sean, deben tener la suficiente elasticidad para defender a la industria y al comercio, a través del establecimiento de distintos porcentajes de depósito para el industrial que es el menos líquido de todos, fijando normas para el redescuento de obligaciones provenientes de la importación, no limitativas sino selectivas, etc.

c) En tercer lugar reputamos fundamental un manejo económico del mercado libre comercial. Aun cuando de ese manejo se deriven pérdidas para la posición del Banco, habrá de entenderse que las mismas constituyen verdaderos subsidios a la producción nacional.

d) En cuarto lugar, es imprescindible que el Banco se mantenga vigilante de los básicos de exportación y de importación, adecuándolos permanentemente a las condiciones del mercado nacional e internacional. De otro modo, el decreto servirá más para trabar que para incentivar la actividad nacional.

e) En quinto lugar creemos que la reglamentación debe conocer y aceptar ciertas formas de crédito exterior que en la posición actual no se ven contempladas.

En efecto, la obligación de realizar depósitos en efectivo con carácter previo a la importación, para el caso de la primera categoría B y la 2ª y 3ª, anula toda la posibilidad de que el comerciante o industrial cuente con saludable crédito exterior, que puede ayudar al productor y a la economía nacional, con todos los beneficios asignables al crédito.

Creemos que el Banco debe estudiar y meditar seriamente sobre el particular, porque no sólo podría cortar corrientes de crédito normales y ya establecidas con el Exterior entre importadores y exportadores extranjeros, sino que podría incluso anular los propios beneficios del decreto.

III

CONCLUSIONES

A esta altura estamos en condiciones de extraer algunas conclusiones primarias con respecto al decreto, derivadas de su técnica. Las conclusiones finales las veremos una vez que se hayan analizado sus efectos y se estudien las medidas complementarias que deberán adoptarse pero desde ya podemos adelantar:

- 1º) No nos crea temores el hecho de que se mantenga un direccionismo u orientación de la economía porque no confiamos en la libertad absoluta, y creemos que la única forma de propender rápida y eficazmente al desarrollo económico del país, es a través de una coordinada y eficiente política económica orientada por el Estado.
- 2º) Que el decreto, en materia de exportaciones crea un mecanismo cuyas posibilidades de reactivación dependerán de la forma en como se manejen.

El exportador deberá verse aleccionado, y alentado a producir más y mejor y sólo a través de tipos de cambio justos y remuneradores podremos lograr ese objetivo.

La libertad que se le acuerda a un extenso sector de la exportación puede constituir un paso adelante si es manejado y orientado económicamente.

- 3º) En cuanto a las importaciones, creemos beneficiosa la liberación de la primera categoría e igualmente conveniente la contingentación de la 2ª y 3ª pero es preciso no trabar el funcionamiento del decreto con reglamentaciones pesadas y lentas que anulen totalmente los beneficios que se esperan en esta liberación. Las reglamentaciones dictadas exigirán revisiones y adaptaciones a las condiciones ambientes ganando en elasticidad y seguridad. En tal sentido la coordinación entre el Banco y el Contralor debe ser total.

- 4º) En cuanto a los mercados cambiarios el decreto abre la posibilidad de un manejo y orientación económica de los mismos que cae ahora bajo la potestad del Banco de la República.

En una palabra, el decreto como tal, es sólo un continente de fórmulas y técnicas. El contenido queda en manos del Banco de la República. Puede ser un decreto muy bueno o muy malo, dependerán sus efectos, de la aplicación que hagan los organismos responsables.

Vemos con simpatía la tarea que le cabe dentro de estas medidas al Banco de la República. Es indiscutible, que este Instituto se ha convertido en uno de los organismos rectores y responsables de la actividad económica nacional.

En sus manos queda la responsabilidad de los mercados cambiarios, en especial el libre comercial, y su manejo de por sí delicado puede incidir fuertemente en la situación económica del país. En sus manos sigue la responsabilidad del crédito. Y este decreto, sin una eficaz política crediticia que lo acompañe, como lo vemos en la charla del Contador Wonssewer, cae decididamente por su base. De lo contrario podríamos equilibrar nuestra balanza comercial, podríamos igualar importaciones y exportaciones e incluso lograr superavits, pero someteríamos a la industria y al comercio nacional a una asfixia que se traduciría en una inmovilidad totalmente contraria a los altos intereses del país.

Y por último digamos serenamente que es imprescindible que aquellos que tienen la responsabilidad actúen plenamente convencidos y conscientes de la tarea que se les ha encomendado y de la esperanza que lógicamente tienen en ellos las fuerzas productivas y sociales del país.

Por supuesto que el Banco de la República, con su honrosa trayectoria, tiene méritos más que suficientes para hacerse merecedor de esta responsabilidad que la lleva de ahora en adelante en la mayor parte y debemos confesar que vemos al Banco en estas tareas verdaderamente centrales de la economía, con viva simpatía.

Pero es necesario que el Banco salga a ganarse la calle, la opinión, la confianza popular al aplicar el decreto. El decreto debe asentarse en la confianza general cosa que hasta el momento lamentablemente, no lo ha logrado.

Necesita de la confianza; confianza en el organismo que lo ha tomado a su cargo, que así lo merece, y confianza de este organismo hacia los sectores con que habrá de trabajar. Contando con este invaluable elemento psicológico, podemos afirmar que el Banco de la República tiene en sus manos un instrumento, más o menos perfecto, más o menos discutible o eficaz en el papel, pero que podrá significar un paso adelante en el plan de reactivación nacional en que se ha empeñado el Gobierno. Nada más.

Cr. ISRAEL WONSEWER

PROYECCIONES ECONOMICAS
del
NUEVO REGIMEN CAMBIARIO

Conferencia pronunciada en la Facultad de
Ciencias Económicas y de Administración,
el 23 de agosto de 1956.

OBJETIVOS GENERALES DE UNA POLITICA ECONOMICA

En la primera conferencia de este ciclo sobre el nuevo régimen cambiario, organizado por el Instituto de Teoría y Política Económicas, el Prof. Faroppa, analizó con precisión, cuales son los graves problemas que enfrenta la economía de nuestro país, después de veinticinco años de intervención y contralor en el comercio exterior.

En su conferencia del martes, el Prof. Iglesias analizó las orientaciones, objetivos y técnicas de las modificaciones introducidas en nuestro régimen de cambios por el decreto del 3 de agosto.

En la conversación de hoy, que clausura este ciclo sobre las reformas cambiarias, se tentará exponer, en forma esquemática, las posibles repercusiones económicas del mencionado decreto; así como analizar las medidas complementarias que, a juicio del Instituto, corresponde adoptar, si se desea lograr el objetivo perseguido por éste, o sea una efectiva reactivación económica del país.

A efectos de poder analizar los efectos y repercusiones de una medida de política económica tan importante como la reforma del sistema y de la estructura cambiaria, es indispensable tener presentes los objetivos generales implicados en lo que se ha llamado una reactivación de la economía nacional.

Para ello, nos colocaremos en un terreno muy general, alejado de las posibles discrepancias de filosofía social o política, sentando algunos principios básicos aceptados prácticamente por todos los

sectores, como objetivos a lograr para un país semi-desarrollado, de las características del Uruguay. Dichos objetivos serían los siguientes:

a) Desarrollo económico o sea la mejor utilización de los recursos naturales, humanos y técnicos, con vistas a obtener un crecimiento en la renta nacional o en el ingreso per cápita.

b) Corriente continua del ingreso o producción nacional, a efectos de mantener la plena ocupación de todos los factores y en especial del factor trabajo.

c) La mejor distribución del ingreso o producción entre los sectores sociales que lo generan, con la finalidad de cumplir los objetivos de política social aceptados por las distintas clases sociales que integran una comunidad.

Teniendo presente esos objetivos, es que se analizará a continuación las repercusiones de las modificaciones del régimen cambiario.

EFFECTOS DE LAS MODIFICACIONES DEL REGIMEN CAMBIARIO

Para ubicarnos con precisión en la finalidad que perseguimos con esta exposición, recordemos algunas de las características de nuestra economía en sus relaciones con el resto de los países.

La economía del Uruguay tiene una estrecha dependencia con su comercio exterior. La tercera parte aproximadamente del ingreso nacional se vuelca en el movimiento de exportaciones e importaciones. Si no exportamos, y desde que carecemos de reservas en cantidad adecuada, no podemos importar, por lo tanto la producción interna se paraliza por falta de combustibles, materias primas y bienes de capital, con las consiguientes repercusiones sobre la producción, ocupación y nivel de vida de la población.

Por otra parte, como exportadores de materias primas, nuestras exportaciones están sometidas a las oscilaciones de los centros cíclicos mundiales, tanto en volumen como en precio. La dimensión limitada de nuestro mercado, impide una intervención activa del mismo en la fijación de precios. Y las tendencias en los últimos años han venido señalando un empeoramiento progresivo en la relación de intercambio, lo que implica que con iguales volúmenes físicos, adquirimos una menor cantidad de importaciones.

Frente a este panorama internacional, en el campo interno enfrentamos un régimen de cambios que hasta el decreto del 3 de agosto, venía caracterizándose por un rígido intervencionismo, no acompañado de una adecuada planificación de los distintos aspectos económicos, anulando la función que al empresario le está asignada en una sociedad de tipo liberal.

Todo este conjunto de factores, analizados en la conferencia del Prof. Faroppa, llevaron la situación económica a un período de receso, del cual era necesario salir, o de lo contrario enfrentar las consecuencias económico-sociales derivadas de un estado de depresión. De ahí, el decreto del 3 de agosto, cuyos objetivos, orien-

taciones y técnicas han sido analizados, como ya se dijo, por el Prof. Iglesias.

Corresponde que pasemos ahora al estudio de los efectos del mencionado decreto.

1. Producción y Ocupación

Frente a una producción estancada o en baja y costos y precios por encima de los costos y precios internacionales, una solución inmediata que se presenta es buscar a través de una nueva alineación cambiaría el impulso para la reactivación de las producciones de exportación, y, a través de ellas, de la totalidad de la economía del país.

Para analizar las repercusiones de las modificaciones de los tipos cambiarios en la producción y ocupación, debemos diferenciar el sector de las exportaciones y el sector productivo destinado a satisfacer el consumo nacional; luego estudiar los efectos en el corto y largo plazo.

Exportaciones. — En el corto plazo, los efectos serán de muy relativa importancia, por cuanto la producción básica exportable (lanas, carnes, cueros) no está en condiciones de responder de inmediato a los estímulos de precios al alza. Es necesario un desplazamiento en el tiempo que posibilite las adecuadas reestructuraciones en las explotaciones agrarias, que hagan factible un incremento en los volúmenes exportables. Existe sí, la posibilidad de que en el sector manufacturero, importantes stocks almacenados encuentren ahora salida en los mercados internacionales mediante los nuevos tipos cambiarios.

En el largo plazo, el Decreto puede ofrecer, mediante una adecuada utilización —con sentido económico— de las distintas tasas diferenciales de cambio, la posibilidad de incentivos adecuados a las producciones básicas del país, así como a las industrias de transformación. Todo dependerá, en último término, de las normas que se sigan en el otorgamiento de los tipos cambiarios.

Bienes de consumo nacional. — Si, como hemos señalado, nuestra producción depende fuertemente de las importaciones, toda modificación cambiaría implica variaciones en los costos de los artículos importados, y consecuentemente modificaciones en las posibilidades industriales del país. La tendencia del Decreto ha sido evitar el encarecimiento de las materias primas, combustibles, artículos destinados a la construcción, con el fin de proteger el abastecimiento de aquellos elementos considerados básicos en el consumo nacional. Y como al mismo tiempo, se asegura su abaste-

cimiento normal sin los resortes limitativos de la cuota, es de suponer que esa producción se vea estimulada.

Paralelamente, el mantenimiento de las restricciones en la segunda y tercera categoría, así como el encarecimiento a través de los nuevos tipos cambiarios de bienes considerados no fundamentales, tienden a abatir nuestro elevado coeficiente de importaciones y servir, en el largo plazo, de estímulo a la industrialización del país. Más adelante, analizaremos las repercusiones en el sistema de precios de esas variaciones en los tipos cambiarios.

Finalmente, como un estímulo en el largo plazo, tanto de la producción exportable como de la destinada al consumo nacional, actuará la liberalización en el abastecimiento proveniente de las importaciones.

Parecería que la filosofía económica del decreto del 3 de agosto se basa en propugnar por un espíritu competitivo, que restituya al empresario la función primordial que le está asignada en una sociedad de corte individualista, o sea la de coordinar y combinar los factores de la producción con vistas a la obtención de un costo mínimo. Debe señalarse que ello no implica la desaparición de los contralores de cambios y de importaciones y exportaciones; en lugar del contralor rígido y directo ejercido hasta ahora por los organismos competentes, se implanta un contralor de tipo funcional, mediante la utilización de instrumentos indirectos. Con ello se tiende a eliminar los efectos inconvenientes ejercidos por un sistema de distribución basado en índices relativamente estratificados, que transforman al empresario en un guardián celoso de puntos, o en regímenes especiales sometidos a las presiones de los distintos grupos de intereses. El nuevo régimen impone al empresario la búsqueda de la eficiencia y del costo mínimo, tanto en el aspecto nacional como en el intercambio internacional. Ello traerá una reestructuración de las actividades e incluso una nueva composición mental, reestructuración y adaptación que no podrán ser inmediatas teniendo presente que se sale de más de dos décadas de un dirigismo agudo.

Por otra parte, la regularidad de que podrá disponer el empresario en sus abastecimientos, permitirá la elaboración de planes a más largo plazo, así como el desarrollo normal de las actividades productivas, con las consiguientes repercusiones sobre la ocupación, en especial del factor trabajo.

Como ya ha sido señalado en la conferencia del Prof. Iglesias, los efectos y resultados del decreto —en el aspecto a que nos estamos refiriendo— dependerán en buena parte de la forma en

que las autoridades encargadas de su aplicación utilicen las herramientas que éste pone a su disposición.

2. Sistema de precios

Las modificaciones introducidas en los tipos cambiarios implican en el fondo una política de depreciación. El Decreto del 3 de agosto no hace en este sentido otra cosa que reconocer una realidad que se venía acentuando en los últimos tiempos a través del otorgamiento de tipos múltiples cada vez más favorables para permitir a los exportadores competir en el mercado internacional.

Esta situación, o sea las crecientes compras de divisas a precios elevados, volvían imposible el mantenimiento del tipo de 2.10 para toda la primera categoría.

El reconocimiento pues de una realidad, (alejamiento de nuestros precios y costos de los precios y costos internacionales), al imponer una nueva alineación cambiaria, introduce variaciones muy sensibles en todo el sistema de precios.

El Decreto ha buscado que la incidencia sobre los precios se ejerza, sobre aquellos sectores que no constituyan factores decisivos en la producción y consumos imprescindibles. Pero no debemos olvidar que cerca de un 40 % de las importaciones (una cifra comprendida entre los 60 y 80 millones de dólares) pasa del tipo de 2.10 a un tipo superior a los 4 pesos, o sea que prácticamente se duplica en sus valores CIF.

Frente a este factor indudablemente alcista, existe el aspecto favorable, de que, la liberalización, al eliminar la incidencia de la cuota y de los intermediarios, permitirá reducir las ganancias de los mismos y a través del juego de la competencia, actuar a la baja.

Pero, el resultado final será indudablemente una tendencia al alza. Es sumamente difícil circunscribir esa tendencia a determinados sectores porque el sistema de precios no se mueve en compartimientos estancos; la elevación se irá propagando con el resultado inevitable de una suba general.

Por lo tanto, como señalaremos más adelante, la adopción de medidas paralelas de carácter anti-inflacionario, que permitan contener los movimientos de precios mediante un aumento general en la producción, así como la regulación del sistema de medios de pago, son absolutamente imprescindibles. De lo contrario, dentro de poco tiempo, los efectos iniciales de la depreciación se habrán esfumado, y la consecuencia inevitable será enfrentarnos con nuevas depreciaciones y nuevas alzas en los precios.

3. Sistema de los medios de pago

El movimiento de exportaciones e importaciones de un país, ejerce fuerte influencia sobre el sistema de los medios de pago. La salida de las exportaciones implica volcar sobre el mercado medios de pago, y la adquisición de líquido para el pago de las importaciones, ejerce un efecto en sentido contrario.

Conviene recordar en tal sentido, los efectos que sobre el total de los medios de pago ejercen en nuestra economía las exportaciones fundamentales, que son de tipo zafrero (lanas ej.). Al acumularse en un período determinado, con las exigencias de financiación previas al sistema de crédito, se produce el vuelco en el mercado de una masa grande de billetes y otros medios de pago. Asimismo, debe señalarse que la actuación del Contralor hasta el decreto del 3 de agosto, mediante el sistema de la apertura de cuotas, producía oscilaciones bruscas en las necesidades de billetes y otros medios de pago, mientras por otra parte, cuando no se importaba, se producía una liquidez excesiva por agotamiento de los stocks.

El nuevo régimen —para la primera categoría— en lo que se refiere a las importaciones, permitirá un abastecimiento más regular en el tiempo. Pero a los efectos de una adecuada contención de la demanda, o regulación de la misma, faculta al Banco de la República a exigir depósitos en efectivo, previos a la importación. El porcentaje de los mismos, de acuerdo con la reglamentación publicada, oscila entre el 50 y el 100 %.

Los efectos inmediatos de esa exigencia, serán retirar de la circulación una cantidad importante de medios de pago y en ese sentido ejercerán una influencia deflacionaria, y una presión sobre los precios a la baja. Por otra parte, obligará a una mayor liquidez y será necesaria una vigilancia severa sobre los stocks, adecuándolos a las necesidades regulares del mercado.

Esta medida, cuya necesidad es indiscutible, debe ser manejada con toda prudencia por el Banco, conectándola en forma directa con todo el sistema de crédito vigente en nuestro medio. De lo contrario, se corre el riesgo de que la libertad de importación se transforme en un principio teórico, y que se anulen los efectos positivos buscados por el Decreto.

Si bien este factor que hemos señalado, significa reducir el monto de medios de pago, por otro lado, la reglamentación elaborada por el Banco en lo que se refiere a las exportaciones, y la obligación de los Bancos de entregar las divisas conjuntamente con la venta de las mismas a cambio de recibir los billetes nacionales, implica mayor rapidez en la obtención de los recursos

provenientes de la salida de productos al exterior. Deberá tenerse especialmente presente, que en los períodos de zafra no se vuelque en la plaza —bruscamente— una cantidad exagerada de medios de pago que podrían provocar distorsiones y efectos no buscados por las reformas cambiarias.

4. Distribución de los ingresos

Toda modificación profunda en el sistema de precios ejerce efectos redistributivos sobre el ingreso nacional, o sea que altera la proporción en que cada uno de los sectores sociales participa en el reparto de la producción.

De acuerdo con los fundamentos que han sido expuestos públicamente por las autoridades respectivas (Banco de la República y Ministerio de Hacienda) las reformas introducidas en el sistema de cambios, persiguen la finalidad de desestimular el consumo y colocarlo en una dependencia directa de la producción. El medio utilizado es —mediante el manejo de los cambios— efectuar una redistribución del sector de los consumidores al sector de los productores, con el objeto de que el futuro incremento en la producción permita elevar el consumo.

Pero, las consecuencias inmediatas —a través del alza de los tipos de cambio de importación— son elevaciones de precios en los bienes de consumo. Por lo tanto depende de qué consumos experimenten el alza de los precios para valorar esta redistribución. Algunos de estos bienes de consumo imprescindibles, al encarecerse implicarían una reducción en las posibilidades de ingresos de los sectores medios y bajos. En tal sentido, la redistribución tendría un carácter regresivo.

Otro aspecto a tener en cuenta es la situación de aquellos empresarios cuyos stocks se verán revalorizados, produciendo ingresos extraordinarios, ajenos a la función normal de la industria y del comercio. Aquí también estamos frente a una redistribución de tipo regresivo.

Finalmente, habría que considerar los efectos de la elevación general de precios. Como normalmente, la tendencia de los salarios, así como de los ingresos de los sectores de clase media (funcionarios, jubilados, pequeños rentistas) que son fijos o casi fijos, es marchar con bastante retraso con relación a los precios, se operaría también por el juego de esa tendencia una redistribución de tipo regresivo.

El principio teórico sentado en el decreto, en el sentido de poner el consumo en estrecha concordancia con la producción, es

inobjetable como programa de recuperación económica para el país. Debemos señalar, sin embargo, que los sacrificios que el cumplimiento de ese principio impone, deben ser repartidos en la comunidad de acuerdo con las posibilidades de los distintos sectores sociales. No debemos olvidar que el nivel general de ingresos en nuestro país es bajo; que existen ciertos consumos que no admiten compresión, y que los efectos redistributivos que hemos señalado tenderán, en general, a agravar aun más la situación de las clases de ingresos reducidos.

Por lo expuesto, surgen como inevitables la adopción de medidas paralelas que tiendan a atenuar y a impedir que se opere la redistribución de tipo regresivo a que nos hemos referido.

5. Efectos sobre la inversión

Si propugnamos por una política de desarrollo económico, que implica la creciente utilización de bienes de capital, el problema de la inversión asume importancia fundamental. Y este problema se acentúa más en los países escasamente desarrollados del tipo del Uruguay. Si por inversión entendemos la incorporación de bienes de capital al proceso productivo, la fuente lógica y normal —colocados puramente en el ámbito nacional o sea prescindiendo por el momento de las posibilidades de entradas de capital del exterior—, está en el ingreso nacional. La parte no consumida del ingreso, o sea el ahorro, es lo que puede destinarse a fines de inversión. Precisamente, nuestro bajo nivel de ingreso, y en consecuencia elevada propensión o tendencia a consumir, trae como consecuencia un reducido nivel de ahorro y capitalización. Pero, precisamente esa escasez de capitales es uno de los problemas más graves de los países semi-desarrollados.

En este sentido, la elevación de los precios de bienes de capital, a través de su importación por el mercado libre comercial, implica sumar nuevas dificultades a los objetivos perseguidos. En la conferencia anterior, el Prof. Iglesias expuso en forma detallada las razones que han llevado a esa disposición. Aquí nos toca señalar los efectos negativos de la misma, efectos que tendrán que ser compensados por medidas de política que fomenten las inversiones productivas.

En cuanto a la inversión exterior de fuente privada, la inseguridad revelada en el valor de nuestro signo monetario, actúa como un factor negativo. Habrá que esperar a que el país logre una estabilización cambiaria que permita la entrada de capitales del exterior.

6. Efectos sobre el comercio exterior

El Decreto del 3 de agosto tiende en líneas generales, a adaptar nuestro comercio exterior a las corrientes generales de liberalización y convertibilidad que han venido caracterizando la política de los países del occidente.

No creemos necesario detenernos a exponer las ventajas del comercio multilateral, que permite seleccionar los mercados, comprar en función de calidad y precio, evitando las distorsiones y anomalías que el bilateralismo ha introducido en el intercambio internacional.

El sistema de rígido dirigismo que ha venido actuando en nuestro país, sólo pudo permitir una relativa convertibilidad, entre determinadas áreas monetarias y a veces con un encarecimiento grande derivado del costo del "switch".

El Decreto tiende a conseguir, que a través del estímulo de los precios que se obtengan por la parte de cambio libre entregada a los exportadores, los mismos se orienten hacia los mercados convertibles. La existencia de cotizaciones diferenciales del peso en los distintos mercados libres comerciales, hace pensar que el exportador busque aquellos donde el precio es superior.

No obstante, debe señalarse que el precio por sí solo no es un elemento decisivo en la consecución del objetivo perseguido en ese campo. Dependemos mucho en ese aspecto de las corrientes internacionales del comercio y de las posibilidades de conseguir una convertibilidad entre todos los países.

No podemos pretender exportar exclusivamente a los países de moneda convertible, porque tenemos la imprescindible necesidad de colocar nuestros saldos exportables. Algunos de ellos sólo tienen un mercado adecuado en países como el Brasil o el Japón, cuyas divisas no son convertibles.

Queda también por considerar todo el sector de intercambio con los países de la órbita soviética, los llamados países de convenio. La técnica seguida hasta ahora consistía en abrir cuotas de importación y una vez adjudicadas las divisas, existiendo saldos deudores del país, autorizar las exportaciones. En cierto modo, no habiendo adjudicaciones de cambio para los países convertibles o semi-convertibles, y sí para los países de convenio, se obligaba al comercio y a la industria a realizar sus importaciones desde esos países, y en esa forma se obtenía luego la colocación de los saldos exportables.

Deberá tenerse especial cuidado de los efectos que el sector del mercado libre comercial pueda ejercer sobre el comercio con

ese grupo de naciones. No debe perderse de vista el hecho de que los países de la órbita soviética y China, constituyen potencialmente mercados importantes para nuestra producción exportable. Será función del Banco de la República buscar una coordinación, a través de convenios de conversión o de otras medidas, de las corrientes comerciales del país con los objetivos de liberalización señalados en el Decreto.

Como conclusión final, podemos decir que en materia de comercio internacional, los efectos de la reestructuración cambiaria, serán en general, acentuar la tendencia a la convertibilidad, mediante los estímulos que se otorgan a las exportaciones hacia las áreas convertibles o semi-convertibles.

III

COORDINACION DE LA POLITICA ECONOMICA

El análisis precedente de los posibles efectos del Decreto del 3 de agosto sobre la producción, los precios, los medios de pago, distribución de ingresos, inversión y comercio exterior, nos ha ido señalando las insuficiencias y limitaciones de las medidas adoptadas y la necesidad de actuar paralelamente a través de otros instrumentos de política económica.

Es lógico que sea así, por cuanto el conjunto de medidas contenidas en el Decreto que estamos estudiando, constituyen modificaciones de carácter monetario, dado que se limitan en lo fundamental a fijar una nueva alineación cambiaria. Sin negar la importancia y la necesidad de los reajustes de carácter monetario, no debemos olvidar que una política de reactivación y desarrollo tiene que jugar necesariamente sobre dos grandes aspectos:

a) El sector de la producción de bienes y servicios —sector real,— tanto en sus aspectos nacionales como internacionales, o sea incluyendo el problema de las exportaciones e importaciones.

b) El sector de los medios de pago —monetario— en sus aspectos nacionales (sistema de la creación de los medios de pago) y en sus aspectos internacionales (sistema cambiario).

Mediante los ajustes en el sistema cambiario, se ha buscado obtener efectos en el campo de la producción a través del estímulo de los precios. Es indudable que ese estímulo puede ejercer y ejercerá influencia; pero su acción aislada no será suficiente para el logro de los objetivos propuestos. Es necesario ampliar el campo de visión, y entrar al análisis de los problemas de fondo de nuestra economía, integrando las medidas reales y monetarias en un vasto conjunto coordinado que constituya una verdadera política económica.

Con medidas puramente monetarias —ya sea nacionales o internacionales— podremos salir del paso. Pero dentro de breve tiempo, los problemas resurgirán agravados, con una fuerza mayor, y con obstáculos crecientes para su solución.

De lo expuesto anteriormente, llegamos a la conclusión de que el Decreto del 3 de agosto, debe constituir un punto de partida, un elemento más a integrarse en un plan u ordenamiento económico general.

Conviene que nos detengamos algunos instantes para aclarar el sentido de la palabra plan. Tener un plan económico no significa adoptar determinada posición de filosofía social o política; parecería que, de acuerdo con algunas interpretaciones, el sólo hecho de adoptar un plan, implicaría encuadrarse en una tendencia intervencionista o dirigista. No debe olvidarse que un plan puede incluso tener un sentido liberal o de tipo individualista.

Lo que un plan implica es adoptar una conducta coordinada entre fines y medios, buscando que los fines no se contradigan y que los medios utilizados sean los más adecuados para lograr los fines perseguidos.

Nosotros, desde el Instituto consideramos que, de acuerdo con el grado de desarrollo alcanzado por la economía del país, y los problemas económico-sociales que se plantean a la altura de la evolución en que estamos, y dentro del concierto internacional de potencias o países que ejercen efectos de dominación, que de acuerdo con todo esto, una política totalmente liberal o prescindente no resultaría adecuada a los objetivos que hemos señalado al comienzo de esta conversación. Consideramos asimismo que la iniciativa privada, debe ser estimulada y utilizada, siempre y cuando, actúe en función de los intereses de la comunidad.

Entendemos, pues, que la acción estatal debe ser de orientación general, incorporando y dándole la función que le corresponde, dentro de nuestra estructura institucional, a la iniciativa privada.

Pero si el Estado debe actuar conjuntamente con la iniciativa privada, esa actuación no puede seguir los lineamientos empíricos y circunstanciales que han sido sus características esenciales hasta ahora, a través de medidas aisladas, muchas veces contradictorias entre sí, anulándose en sus objetivos y efectos. Se impone un plan, una política, que fijándose determinados objetivos, utilice los medios adecuados para su logro.

¿Cuáles son los sectores básicos de nuestra economía y de acuerdo a qué orientaciones debería actuar dentro de ellos el Estado, a efectos de lograr los objetivos ya señalados?

Esto es lo que trataremos a continuación de contestar, señalando las principales medidas, que a juicio del Instituto, se imponen en el estado actual de nuestra economía, si se persigue la finalidad de reactivación y desarrollo.

IV

MEDIDAS DE POLITICA ECONOMICA

1. Sector de la producción de bienes y servicios

El problema básico y esencial de toda economía en desarrollo, es la intensificación de la producción.

En este sentido, la producción de bienes deberá ser estudiada desde el doble punto de vista de su provisión para el consumo interno y para la exportación (y como lógica derivación, para adquirir bienes provenientes del exterior o sea desde el punto de vista de las importaciones).

Un ordenamiento jerárquico se impone en el sector productivo: estimular y favorecer aquellas producciones indispensables para el consumo nacional y para las exportaciones, dejando para un segundo lugar las producciones superfluas o prescindibles.

El conocimiento adecuado de los distintos sectores productivos permitirá un planteamiento de las medidas tendientes a lograr los objetivos propuestos. Y como esos objetivos se refieren a lograr un incremento del ingreso real, ello impondrá poner acento especial sobre los siguientes aspectos:

a) introducción del progreso técnico en todos los campos de la producción, en especial, en los sectores básicos de nuestra economía: los agrarios. Por progreso técnico, entendemos la utilización de los equipos y métodos que tiendan a obtener un máximo de productividad por factor utilizado, o sea un costo de producción mínimo. Ejemplo concreto de lo que exponemos, puede ser el plan de la FAO para el mejoramiento de la ganadería y agricultura u otros planes similares;

b) análisis de la producción agraria a través de sus distintas ramas, investigando la posible redistribución e intensificación de las explotaciones y el problema de la sub-división de la tierra. Todo ello coordinado con las necesidades del consumo interno y las posibilidades que ofrece el mercado internacional;

c) estudio del sector manufacturero en todo lo relacionado con los problemas que plantea la localización industrial, la preparación y capacitación de la mano de obra, la utilización de los métodos y equipos adecuados, con vista a una política selectiva de protección industrial, en el sentido de defender aquellas actividades que realmente signifiquen un incremento en el ingreso nacional;

d) orientación de la actividad estatal dentro de los planes y objetivos del desarrollo, buscando atender aquellos servicios (energía, transporte, caminos, etc.) que son imprescindibles para toda reactivación económica.

2. Sistema de los medios de pago

Es evidente que en el campo monetario se impone una revisión a fondo de los mecanismos mediante los cuales se crean, así como los canales por los cuales se distribuyen los medios de pago nacionales e internacionales.

En lo nacional, debe irse a una organización del mercado monetario sobre bases que podrían ser las siguientes:

a) creación de un Banco Central o darle las facultades de Banco Central al actual Departamento de Emisión del Banco de la República;

b) revisión de las bases actuales del sistema emisor, en lo que tiene relación con la seguridad y elasticidad de la emisión de billetes;

c) política de selección del crédito, permitiendo incidir a la oferta y a la demanda monetaria en aquellos sectores que se deseen fomentar;

d) reestructuración y especialización del sistema bancario privado;

e) adecuado manejo de la política dineraria, en el sentido de expandir y contraer los volúmenes de medios de pago, de acuerdo con la etapa del ciclo económico que se esté atravesando.

Este conjunto de medidas pondría en manos de la autoridad monetaria, (Banco Central o Banco de la República), los medios necesarios para que la creación y circulación de los medios de pago, funcionen acordes con los objetivos señalados en el sector de la producción, evitando las presiones inflacionarias o deflacionarias.

3. Sistema de los precios

Como ya se ha señalado, la política de depreciación cambiaria, se reflejará indudablemente en una elevación de precios, elevación que puede asumir características inflacionarias.

Si se lograra un incremento en la producción de bienes y servicios, así como un manejo adecuado de los instrumentos dinerarios y fiscales, sería posible contener a un cierto nivel esa elevación de precios.

Conceptuamos que en algunos sectores fundamentales no habrá otra alternativa que mantener contralores directos de precios. Dadas las dificultades de esos contralores y los problemas que plantean, entendemos que deben ser reducidos al mínimo y reemplazados por intervenciones de tipo funcional, tales como precios testigos, medidas de orden fiscal, etc.

Una atención especial deberá ser prestada a aquellos precios que constituyen la base del costo de vida de los sectores de ingresos reducidos; alimentación, vestido y vivienda, tratando de que la estabilidad de esos precios permita el desarrollo de los planes a largo plazo.

4. Política social

Dos aspectos fundamentales, entre muchos otros, deben ser analizados en este capítulo. El problema de la fijación de los salarios y el que se refiere a la seguridad social.

En cuanto al problema de los salarios, es indudable que la política a seguirse debe estar basada en la creación de un poder de compra, acorde con las posibilidades de la renta nacional, política que debe ser coordinada con una adecuada redistribución de los ingresos. En lo posible, debe tentarse la búsqueda de sistemas que asegurando un nivel mínimo de remuneración, permitan otorgar incentivos conectados directamente con los incrementos de la productividad.

En lo que tiene relación con nuestro sistema de seguridad social, además de requerirse en forma urgente su coordinación, es indudable que los nuevos beneficios sólo podrán otorgarse en la medida que se produzca un incremento en el ingreso real. De lo contrario, se corre el riesgo de que todo el sistema se desvirtúe en sus objetivos, y a través del juego inflacionario se termine por anular los beneficios concedidos.

5. Política de inversión

La posibilidad de propender al desarrollo de nuestra economía y de incrementar el ingreso real, depende fundamentalmente de la política de inversión.

Tratándose de un país de un bajo nivel de ingresos, nos enfrentamos a una reducida tasa de ahorros y en consecuencia las posibilidades de inversión son también limitadas. De ahí que, sea necesario organizar y canalizar los recursos limitados del ahorro nacional hacia las fuentes que se consideran más productivas.

El panorama actual es de una aguda escasez de ahorro. Las industrias enfrentan un proceso de descapitalización, mostrando un exceso de su pasivo frente a sus fondos propios. El Estado vive una constante penuria, ya sea en los entes autónomos o en la administración central, para la obtención de los fondos requeridos para sus planes de desarrollo.

Entendemos que algunas de las medidas que podrían contribuir a solucionar parte del problema, serían las siguientes:

a) Establecer una ordenación sistematizada de las necesidades de inversión, de acuerdo con los planes de fomento en el sector de la producción.

Esa jerarquización, deberá, además, señalar el porcentaje del ahorro nacional que irá a la inversión privada y el que irá a la inversión pública, a efectos de no crear una presión sobre la misma masa de recursos.

b) Crear los organismos o introducir las modificaciones necesarias en los existentes, a efectos de que la utilización del ahorro nacional se haga con vistas al cumplimiento de los objetivos y planes generales, y no de acuerdo con las orientaciones particulares de cada ente o instituto.

A vía de ejemplo podría señalarse la función fundamental que en materia de inversión ha tenido hasta el presente la industria de la construcción, mediante la política especial de fomento del crédito hipotecario. Sin negar la importancia de esa industria, es del caso preguntarse si los recursos del ahorro público deben destinarse a la construcción de lujosos bloques de propiedad horizontal, muchas veces con fines especulativos, o si más bien deberían ser orientados a resolver el problema de la vivienda media y modesta, o quizás desviados hacia fuentes productivas no atendidas debidamente.

c) Debe contrarrestarse con una política especial de crédito a largo plazo, los efectos negativos que la elevación de los precios de bienes de capital, pueden tener en la inversión nacional. Pre-

vio un estudio de las necesidades y posibilidades de cada empresa, los organismos respectivos deberán facilitar la utilización de equipos que contribuyan a elevar el rendimiento y la productividad.

d) Si las posibilidades de ahorro interno resultan insuficientes, será necesario propugnar por medidas, que sin lesionar la independencia política y económica del país, fomenten la entrada de capitales extranjeros, ya sea a través de la inversión privada o a través de créditos concedidos por los organismos internacionales.

6. Política fiscal

Todas las medidas señaladas anteriormente, están estrechamente conectadas con las orientaciones de la política fiscal. Cálculos aproximados hacen ascender los recursos que pasan a través de las manos estatales, ya sea por organismos autónomos o por la administración central, a un 50 o 60% del total de la renta nacional. Es evidente que la orientación que siga el Estado en el manejo de ese importante volumen, puede ejercer una influencia decisiva en todo plan de reactivación económica.

Sin tener la pretensión de formular un plan de carácter fiscal, que no es esta la oportunidad de hacerlo, debemos sí señalar algunos de los principios que a nuestro juicio, deberían seguirse para lograr los objetivos propuestos.

a) Presupuestos de carácter económico, en los que se discriminen claramente los gastos ordinarios del Estado y los gastos de inversión.

b) Gastos del Estado acordes con el volumen de la renta nacional. Un principio fundamental a tener presente en ese aspecto, es el que el gasto que realice el Estado debe crear un volumen de renta por lo menos igual al ingreso que retira de la comunidad por intermedio de los impuestos.

c) Presupuestos económicamente equilibrados. No se trata de lograr un equilibrio numérico de tipo contable; el principio que aquí se enuncia, tiene por finalidad que los gastos del Estado no sigan incidiendo a través de los constantes déficits presupuestales como un factor de carácter inflacionario, largando al mercado medios de pago que se traducen en demandas monetarias, sin que paralelamente se hayan creado los bienes y servicios en el sector real.

d) Política de gastos de tipo compensatorio. El Estado debe entrar a gastar e invertir cuando las actividades económicas privadas no actúan, o cuando el ciclo tiende a la baja. Si por la intervención estatal o por otros factores cíclicos, la actividad privada desempeña sus funciones, el Estado debe retirarse.

e) La política de ingresos públicos, debe estructurarse sobre una base económica y social, acorde con el grado de avance de nuestra economía.

En el momento actual, nuestro sistema impositivo se caracteriza por su carácter regresivo. Con esto queremos señalar que al predominar los impuestos al consumo, ellos inciden sobre el sistema de precios, gravando con un peso mayor a las clases de ingresos medios y bajos. En esta forma, se opera o tiende a operarse una redistribución de las rentas de abajo hacia arriba, de los sectores de ingresos reducidos hacia los de ingresos elevados.

Es necesario reestructurar todo el sistema impositivo, yendo al impuesto a los ingresos netos, que constituye un instrumento fundamental para asegurar una adecuada distribución de la renta nacional, y para actuar como elemento regulador del ciclo económico.

f) Es necesario que se adopten medidas fiscales especiales en lo que tiene relación con los beneficios extranormales que las alteraciones de precios derivados de la reforma cambiaria, crearán en algunos sectores, en especial en los de intermediación.

g) Deben utilizarse los medios fiscales para evitar que se agrave el alza de precios que la depreciación cambiaria tenderá a provocar. Así, ciertos impuestos como el de las ventas y el de transferencias al exterior, que se verán incrementados por el alza de los precios, podrían ser reducidos a fin de permitir una atenuación en los movimientos de precios, en especial para los artículos de consumo imprescindible.

h) Medidas especiales deben ser tomadas para fomentar la reinversión propia de las empresas, a fin de evitar el proceso de descapitalización, consecuencia de las modificaciones en los precios de los bienes de capital. En tal sentido, una legislación que exonere de impuestos a las ganancias destinadas a las reinversiones, que obligue a la formación de reservas especiales para renovación de equipos, que autorice a calcular las amortizaciones fiscales sobre los costos de reposición podría atenuar en parte, el alza en los costos de los equipos productivos.

i) Finalmente, es indispensable una coordinación y simplificación de toda la política fiscal y de seguridad social, que permita eliminar los trámites y expedientes administrativos, así co-

mo las crecientes intervenciones directas del Estado, que dificultan y encarecen la gestión de la empresa.

7. Relaciones con los organismos internacionales

Todas las medidas que hemos señalado, se refieren a la actuación en el campo interno. Recordemos que al comienzo de esta conversación, hemos señalado la estrecha dependencia en que nos encontramos frente a las relaciones económicas internacionales. De ahí que se considere necesario, que a través de los organismos competentes, se busque establecer aquellas conexiones que pueden contribuir a la realización de los objetivos de desarrollo y progreso económico del país.

Importancia primordial tienen los movimientos de integración económica regional, como los propugnados por CEPAL, y las relaciones económicas con los países limítrofes (Argentina y Brasil).

También deberá tenerse presente en ese aspecto, los acuerdos internacionales firmados por el país, en especial los que se refieren al Fondo Monetario Internacional y al Acuerdo General de Tarifas (GATT). El Decreto del 3 de Agosto, al mantener los tipos múltiples de cambio, responde a una realidad y necesidad de orden nacional, pero no se ciñe exactamente a las obligaciones que hemos contraído con el Fondo y con el GATT. Deberá tenerse presente las gestiones a realizar ante esos Organismos, para que en el futuro no se nos creen dificultades en la obtención de los medios necesarios para los planes de fomento y desarrollo económico.

CONCLUSIONES GENERALES

Estamos ahora en condiciones de extraer algunas conclusiones generales, con las cuales daremos por finalizada esta exposición.

De las conferencias de los Profs. Faroppa e Iglesias, y de lo dicho precedentemente, surge lo siguiente:

1. La situación económica nacional se viene caracterizando por síntomas que implican un estado de receso, tales como: producción estancada, costos y precios nacionales al alza, alejándose de los internacionales, balanza de pagos desfavorable, tendencias inflacionarias internas y moneda depreciada en lo externo, signos de desocupación, déficits presupuestales crónicos, etc.

2. Dicha situación impone la adopción de un conjunto coordinado de medidas con vistas a superar la situación de receso, a reactivar la economía tendiendo a su desarrollo y progreso. Ese conjunto coordinado de medidas, que constituyen un plan o una política económica general, debe abarcar todos los aspectos, debe tener objetivos armónicos y coordinados, y utilizar los distintos medios que el Estado tiene a su alcance.

3. El Decreto de reestructuración del sistema de cambios puede ser considerado una primera medida, cuyo resultado inmediato es una nueva alineación cambiaria con la finalidad de que a través del juego de los precios al alza para los artículos de exportación, se impulse la actividad económica del país. No obstante, cabe también señalar, que el Decreto tendrá distintas repercusiones —que han sido analizadas precedentemente— sobre la producción, los precios, medios de pago, distribución de ingresos, inversión y comercio exterior.

4. Los resultados del Decreto del 3 de agosto dependerán fundamentalmente de los criterios que se sigan en su aplicación. Pero cabe señalar desde ya, que por sí sola la medida es insu-

ficiente y debe ser complementada por medidas de política en el sector de la producción, en el sistema de los medios de pago, en el sistema de los precios, en la política social, en la política de inversión, en la política fiscal y en la política económica internacional.

5. De no adoptarse ese conjunto de medidas coordinadas, estaremos frente a simples juegos de carácter monetario, que son insuficientes para resolver los problemas planteados y que nos conducirán en plazos breves a enfrentar situaciones similares o más graves, que la que se ha tratado de resolver. Las políticas de depreciación sin un esfuerzo a fondo para enfrentar los problemas básicos de nuestra economía, sólo podrán conducir a nuevas depreciaciones, con todas las consecuencias económico-sociales que ellas implican.

ANEXOS

- I. Nuevo régimen de exportaciones e importaciones. Decreto del 3 de agosto de 1956.
- II. Tratamientos cambiarios para las exportaciones.
- III. Lista de mercaderías a importarse bajo el régimen de Declaración Jurada al tipo de \$ 2.10 el dólar.
- IV. Normas y disposiciones que regirán para la aplicación del Decreto del 3 de agosto de 1956 sobre Exportaciones e Importaciones.

NUEVO REGIMEN DE EXPORTACIONES E IMPORTACIONES**Decreto del 3 de Agosto de 1956**

MINISTERIO DE HACIENDA, MINISTERIO DE INDUSTRIAS Y TRABAJO, MINISTERIO DE GANADERIA Y AGRICULTURA. Montevideo, Agosto 3 de 1956. VISTO: La necesidad de medidas para reactivar la economía nacional y especialmente sus exportaciones brindando a la producción una mayor rentabilidad así como un aumento de sus posibilidades competitivas en los mercados extranjeros. CONSIDERANDO que dado el actual estado de aprovisionamiento del país es necesario dar la máxima libertad para realizar las importaciones de las que depende el nivel interno de la economía, dentro de la capacidad de importación que permita la exportación del país. CONSIDERANDO que el nivel de la economía interna se ha de robustecer considerablemente con las medidas de libertación de exportaciones e importaciones, permitiendo un aumento del ritmo de la producción, así como un mayor ingreso de divisas a través de una rentabilidad superior para los sectores económicos que las generan. CON la opinión del Banco de la República O. del Uruguay, EL CONSEJO NACIONAL DE GOBIERNO, DECRETA:

Artículo 1° — A partir de la fecha de publicación del presente Decreto, en dos Diarios de la Capital, los tipos de cambio para las exportaciones serán los siguientes:

- a) 100 % de cambio libre.

- b) 85 % de cambio libre y 15 % de cambio básico de 151.90 por cada 100 dls.
- c) 75 % de cambio libre y 25 % al cambio básico de 151.90 por cada 100 dls.
- d) 60 % de cambio libre y 40 % al cambio básico de 151.90 por cada 100 dls.
- e) 50 % de cambio libre y 50 % al cambio básico de 151.90 por cada 100 dls.
- f) 35 % de cambio libre y 65 % al cambio básico de 151.90 por cada 100 dls.
- g) 25 % de cambio libre y 75 % al cambio básico de 151.90 por cada 100 dls.
- h) 20 % de cambio libre y 80 % al cambio básico de 151.90 por cada 100 dls.
- i) 15 % de cambio libre y 85 % al cambio básico de 151.90 por cada 100 dls.
- j) 10 % de cambio libre y 90 % al cambio básico de 151.90 por cada 100 dls.
- k) 100 % al cambio básico de 151.90 por cada 100 dls.

El Banco de la República propondrá al Ministerio de Hacienda la lista de productos de exportación, clasificada de acuerdo con los precedentes grupos.

Artículo 2º — La exportación de artículos manufacturados en la República que no fueren incluidos en el Art. 1º, tendrá el siguiente tratamiento:

a) Los artículos manufacturados con materia prima nacional quedarán sujetos a la entrega de divisas correspondientes al valor de la materia prima al mismo tipo de cambio que se aplica para la venta al exterior de esa materia prima. Por el complemento del valor de los artículos manufacturados, la entrega de las divisas se efectuará al tipo de cambio libre.

b) Los artículos manufacturados con materia prima extranjera quedarán sujetos a la entrega de divisas correspondientes al valor de la materia prima extranjera que los integre, al tipo de cambio que rija en el momento de la exportación en el mercado utilizado para su importación. Por el complemento del valor la entrega de las divisas se efectuará al tipo de cambio libre.

Cuando el producto manufacturado contenga un porcentaje de materia prima extranjera que no represente más del 20 % del valor del mismo, se permitirá su exportación hacia cualquier destino y en cualquier divisa con la que opere habitualmente el Banco de la República.

Cuando ese porcentaje fuera superado, se condicionará la exportación a la entrega del cambio correspondiente a la materia prima extranjera que contenga, en la misma moneda o en otra que indique el Banco de la República.

Artículo 3° — Será obligatoria para la realización de cualquier exportación, la constancia extendida al Banco de la República, por un Banco de plaza autorizado para operar en cambios, de haber hecho a favor de aquél la correspondiente transferencia de fondos conforme a instrucciones que impartirá el Banco de la República.

Artículo 4° — El Banco de la República comprará las divisas producidas por la exportación en los porcentajes correspondientes al tipo básico de \$ 151.90 por 100 dólares. Por los porcentajes correspondientes al cambio libre entregará al exportador un “certificado de cambio libre” negociable y válido por ocho días, que será utilizable únicamente para el pago de importaciones.

Si al término de su validez dicho “Certificado” no hubiese sido negociado o utilizado por su mismo beneficiario, será rescatado por el Banco de la República al tipo de cambio libre comercial del día anterior mediante un descuento del dos por mil.

Artículo 5° — Autorízase la importación bajo el régimen de declaración jurada al tipo de \$ 2.10 el dólar o su equivalente en las demás monedas, para las siguientes mercaderías:

Materias Primas, cuando sean importadas por o para los industriales para su elaboración propia y en la medida de sus necesidades semestrales.

Combustibles codificados en primera categoría.

Productos para combatir plagas agrícolas y ganaderas.

Barraca y artículos de construcción.

Comestibles considerados de primera necesidad.

El Poder Ejecutivo establecerá la nómina de mercaderías que comprende cada uno de los cinco grupos precedentemente establecidos.

Rubro 93. Drogas. Productos químicos y de farmacia; Sub-Rubros 97-22. Películas radiográficas y 97-24 Placas radiográficas, únicamente los que importe el Ministerio de Salud Pública para la atención de sus servicios y el Hospital de Clínicas.

Artículo 6° — Asimismo se importarán al tipo de \$ 2.10 el dólar o su equivalente en las demás monedas las siguientes mercaderías:

Bananas (contingentada la importación dentro de límites que no interfieran con la producción frutícola nacional).

Las semillas que el Poder Ejecutivo estime necesarias para la producción nacional.

Azúcar refinado, las importaciones autorizadas por el Poder Ejecutivo.

Artículo 7° — Autorízase la importación bajo el régimen de declaración jurada al tipo que rija en el mercado libre comercial de cambios, de toda otra mercadería incluida en la 1ª categoría del Código de Contralor de Exportaciones e Importaciones. Asimismo podrán importarse bajo este régimen las Materias Primas y las Drogas, Productos Químicos y de Farmacia (rubro 93 y Sub-Rubro 97-22 Películas radiográficas y 97-24 Placas radiográficas a que se hace referencia en el Art. 5°.

Artículo 8° — El Banco de la República fijará cuotas en cambio libre comercial para la importación de mercaderías de 2ª y 3ª categoría, las que serán distribuidas por el mecanismo vigente de la cuota individual. Los recargos que se establezcan sobre el tipo libre para el pago de estas importaciones se acreditarán al Fondo de Regularización de los Mercados cambiarios.

Artículo 9° — Con cargo a una cuenta especial que funcionará en el Banco de la República, el Estado bonificará con la diferencia existente entre el tipo de cambio libre y el tipo de \$ 3.00 el dólar, o su equivalente en las demás monedas, las siguientes mercaderías cuya importación se curse por el Mercado Libre; Maquinarias agrícolas y repuestos para las mismas, Antibióticos, Cortisona, Insulina y Fertilizantes.

Las diferencias aludidas serán tomadas del Fondo de Regularización de los mercados cambiarios y se financiarán con los recargos que se establezcan sobre el tipo de cambio libre para la importación de mercaderías de 2ª y 3ª categoría.

Artículo 10. — Como disposición de carácter general se establece que las importaciones que se abonen con cambio libre comercial se financiarán mediante la utilización de “certificados” de exportación negociados en ese mercado.

No obstante, el Banco de la República, exclusivamente, queda facultado para utilizar divisas no provenientes de la exportación, para el pago de las mercaderías que se abonan con cambio libre comercial.

Artículo 11. — Inclúyense en la segunda categoría los chasis para camiones y ómnibus en los que el peso de chasis y cabina, sea inferior a dos toneladas de acuerdo a las especificaciones técnicas en los catálogos originarios de fábrica debidamente refrendados.

Artículo 12. — Facúltase al Banco de la República para exigir depósitos en garantía con carácter previo a la importación.

Artículo 13. — Toda solicitud de apertura de crédito documentario de importación deberá ser denunciada al Banco de la República previamente a su ejecución, detallando el Rubro y Sub-Rubro del Código de Mercaderías del Contralor de Exportaciones e Importaciones a que pertenece la mercadería que se va a importar, valor y país de origen de la misma.

Mediante esta información, el Banco de la República comunicará la moneda que pondrá a disposición del importador o de quien lo represente para el pago de la importación, cuando se trate de importaciones que disfruten del tipo de cambio de \$ 2.10 por dólar o sus equivalencias. En los casos de importación cuyo pago se convenga por medio de cobranzas giradas a cargo del importador o cuya documentación sea remitida directamente por el exportador al importador, éste deberá efectuar la denuncia ante el Banco de la República a los efectos indicados, previamente al embarque de la mercadería en su puerto de origen.

Artículo 14. — Las operaciones de exportación e importación en trámite cuyo cambio haya sido contratado con anterioridad a la fecha de vigencia de este decreto, se liquidará por el régimen anterior al mismo.

Artículo 15. — Sobre el tipo de cambio de \$ 2.10 el dólar que abonarán determinadas importaciones, se liquidará la diferencia al Fondo de Beneficios de Cambios del Estado entre el tipo básico de \$ 1.519 y el de \$ 2.10 el dólar por cantidades iguales en el ingreso y egreso de divisas en este mercado.

Artículo 16. — Comuníquese, etc.

TRATAMIENTOS CAMBIARIOS PARA LAS EXPORTACIONES

Lista de artículos para los distintos grupos de cambios a que se refiere el Artículo 1º del Decreto del 3 de Agosto de 1956

Art. 1º) — Establécese la siguiente lista de artículos para los distintos grupos de cambios a que se refiere el art. 1º del Decreto de 3 de Agosto de 1956.

Grupo "A" 100 % libre

Reproductores de pedigree o puros por cruza de las especies ovinas, bovina, o equina (incluso caballos de carrera nacidos en el país. Vientres ovinos, no tatuados, amparados por el Decreto de 16 de Junio de 1952. Leche en polvo. Quesos. Frutas frescas. Carne ovina congelada (capón, oveja y cordero).

Grupo "B" 85 % libre y 15 % dirigido

Arroz. Aves en general. Carnes porcinas y sus manufacturas en general. Conejos, cuero y pelo de conejo. Legumbres frescas. Dulces. Frutas conservadas. Hortalizas frescas. Hortalizas conservadas. Miel de abeja. Vinos nacionales. Vinagre de vino. Caseína. Cera de abeja. Esencia de eucaliptus. Ajos. Cebollas. Manteca. Semillas de hortalizas. Yuyos y plantas medicinales. Bulbos en general.

Grupo "C" 75 % libre y 25 % dirigido

Plumas de ñandú. Cueros silvestres crudos. Catgut (hilo para cirugía). Harina de pescado. Ladrillos prensados. Pescados en conservas. Aceite de hígado de tiburón. Pielés de lobos. Cola para carpintero. Galletitas. Arena y piedra.

Grupo "D" 60 % libre y 40 % dirigido

Trapos.

Grupo "E" 50 % libre y 50 % dirigido

Cerda porcina. Filita aluminosa. Talco en bruto. Alpiste. Cebada. Avena. Mármoles granito. Agatas. Cuarzo.

Grupo "F" 35 % libre y 65 % dirigido

Dolomita en crudo o chancada.

Grupo "I" 15 % libre y 85 % dirigido

Cerda caballo no industrializada. Cerda vacuna no industrializada. Corteza de árbol guaravirá. Lana sucia vendida en remate, conforme a la reglamentación a dictarse.

Grupo "J" 10 % libre y 90 % dirigido

Lana sucia. Cueros lanares.

Art. 2º) — Mantiénese hasta el 31 de Diciembre del corriente año para la industria frigorífica, el régimen actualmente vigente establecido por Decreto del 3 de Julio de 1956.

Art. 3º) — Las exportaciones que se efectuaren de productos no comprendidos en el presente Decreto se harán al tipo de cambio básico de \$ 151.90 por cada 100 dólares, sin perjuicio de la reliquidación que pueda corresponder al establecer el Poder Ejecutivo su inclusión en el Grupo respectivo, establecido por el Decreto de 3 de Agosto de 1956.

III

LISTA DE MERCADERIAS A IMPORTARSE BAJO EL REGIMEN DE DECLARACION JURADA AL TIPO DE \$ 2.10 EL DOLAR

Art. 1º) — Establécese la siguiente lista de mercaderías a que se refiere el art. 5º del Decreto del 3 de Agosto de 1956.

Materias primas

- 91 02 Aceite de coco y palma.
- 91 06 Aceite de ricino.
- 91 12 Aceites esenciales y esencias.
- 91 14 Acero en general.
- 91 18 Acetona.
- 91 20 Acido acético.
- 91 22 Acido fórnico y fosfórico.
- 91 24 Acido cítrico.
- 91 28 Aguardiente y alcohol para elaborar.
- 91 30 Aguarrás y diluentes.
- 91 32 Alambre para puntas.
- 91 34 Alambre para uso industrial.
- 91 36 Albayalde y minio.
- 91 38 Algodón en rama.
- 91 48 Aluminio en lingotes.
- 91 52 Amianto.
- 91 56 Anilinas en general.
- 91 60 Arpillera.
- 91 62 Arseniato de plomo.
- 91 64 Arsénico.
- 91 66 Azúcar en bruto.
- 91 68 Azufre.
- 91 76 Bicromato de soda y potasa.
- 91 82 Bronce, cobre y latón en lingotes.
- 91 84 Cacao en grano.

- 91 86 Café crudo en granos.
- 91 88 Carbón animal.
- 91 96 Carburo de calcio.
- 91100 Caucho o goma ahumada para neumáticos y cámaras.
- 91101 Caucho sintético para neumáticos y cámaras.
- 91104 Celulosa al sulfato blanqueada.
- 91106 Celulosa al sulfato cruda.
- 91108 Celulosa al sulfito blanqueada.
- 91110 Celulosa al sulfito cruda.
- 91112 Celulosa sin especificar.
- 91113 Cemento para pegar excepto para suelas de calzado.
- 91114 Ceniza de soda o soda solway.
- 91128 Cloruro de calcio.
- 91132 Cobre, bronce y latón en chapa.
- 91138 Colores para pintura.
- 91139 Conchas, conchillas y cucharas de agua para uso industrial.
- 91140 Corcho excepto sub-rubro 91-135.
- 91142 Corozo para fabricación de botones.
- 91150 Electrodo.
- 91154 Estaño en general.
- 91158 Extracto de quebracho, tanolín.
- 91168 Ferroaleaciones en general.
- 91172 Formol.
- 91174 Fósforo mineral fertilizante.
- 91177 Gases refrigerantes amoníaco freón y otros derivados no especificados.
- 91178 Galalite en planchas y barrotos.
- 91185 Gomas vegetales en general.
- 91196 Hierro en chapa negra.
- 91198 Hierro en flejes.
- 91200 Hierro en lingotes.
- 91202 Hierro en planchas.
- 91204 Hilados con goma.
- 91206 Hilados de algodón cardado, de títulos superiores al 36 sistema inglés o 61000 métrico.
- 91208 Hilado de algodón peinado mercerizado (desde título 40/1).
- 91210 Hilado de algodón peinado no mercerizado (hasta título 40/1).
- 91212 Hilado de seda artificial.
- 91213 Hilado de nylon.
- 91220 Hojalata.
- 91222 Kaolín.
- 91224 Latex.

- 91225 Latón.
- 91228 Litophon.
- 91235 Materias primas para esmaltados.
- 91236 Materias primas para la fabricación de neumáticos.
- 91238 Material aislante para electricidad.
- 91239 Material para fabricar lámparas eléctricas.
- 91240 Material plástico.
- 91248 Metal para linotipos.
- 91253 Negro de humo.
- 91254 Níquel.
- 91256 Nitrato de potasa.
- 91260 Nitrato de soda.
- 91272 Oxido de zinc.
- 91290 Parafina.
- 91291 Pelos de alpaca, cachemira, camello y Mohair condición de sucios, lavados en blousse y en tops.
- 91292 Pelo para fabricación de sombreros.
- 91300 Piretro en polvo y en flores.
- 91304 Plomo en lingotes y chapas.
- 91306 Potasa cáustica.
- 91307 Productos químicos para galvanoplastia.
- 91308 Productos químicos para industrializar no especificados.
- 91310 Productos auxiliares para industria textil.
- 91311 Productos para combatir plagas agrícolas y ganaderas.
- 91312 Productos para curtir no especificados.
- 91313 Rayón en fibra.
- 91314 Resina.
- 91316 Resinas sintéticas alkídicas.
- 91318 Resinas sintéticas fenólicas.
- 91320 Resinas sintéticas Ureas.
- 91322 Resinas sintéticas sin especificar.
- 91328 Salitre nitrato de sodio.
- 91329 Secantes y fijadores para pinturas y tintas de imprenta.
- 91336 Soda cáustica.
- 91338 Sulfato de amoníaco.
- 91342 Sulfato de alúmina.
- 91346 Sulfuro de sodio.
- 91351 Telas cord de rayón y/o algodón para fabricación de neumáticos.
- 91352 Tetracloruro de carbono.
- 91355 Tierras fósiles para fabricación de fósforos y refinación de azúcar.
- 91358 Toluol y derivados.
- 91364 Yerba canchada.
- 91367 Yeso crudo y en piedra.

- 91368 Yute.
- 91369 Urea técnico.
- 91370 Zinc en lingotes y láminas.
- 93 09 Drogas y materias primas para laboratorios.

Combustibles

- 86 02 Carbón coke para fundición.
- 86 06 Carbón mineral.
- 86 14 Diesel Oil
- 86 18 Fuel Oil.
- 86 22 Gas Oil.
- 86 30 Kerosene.
- 86 42 Nafta.
- 86 46 Petróleo crudo.

Barraca y artículos de construcción

- 84 06 Alambre de hierro negro.
- 84 27 Caños de bronce excepto para conductores eléctricos.
- 84 32 Hierro en barras cuadrado.
- 84 34 Hierro en barras planchuela.
- 84 36 Hierro en barras redondo hasta 6 mm.
- 84 42 Hierro en perfiles.
- 84 44 Hierro en tirantes y vigas.
- 84 46 Hierro para reforzar cemento hasta 6 mm.
- 84 54 Madera cedro en rollos o vigas canteadas.
- 84 55 Maderas duras en rollos o vigas canteadas.
- 84 62 Madera pino Spruce.
- 84 63 Madera pino Brasil en rollos o canteada y aserrada de más de 25 mm. inclusive.
- 84 64 Madera pino tea.
- 84 66 Madera en postes y pickets y tutores.
- 84 67 Maderas semi duras en rollos o vigas canteadas.

Comestibles de primera necesidad

- 81 52 Fariña.
- 81100 Sal gruesa.
- 81108 Yerba mate.

Art. 2º) — Transfiérese a 1ª categoría del código de mercaderías del Contralor de Exportaciones e Importaciones, los siguientes sub-rubros: Aguardiente y alcohol para elaborar, kerosene, nafta.

IV

NORMAS Y DISPOSICIONES QUE REGIRAN PARA LA APLICACION DEL DECRETO DEL 3 DE AGOSTO DE 1956 SOBRE EXPORTACIONES E IMPORTACIONES

Reglamentación del Banco de la República Oriental del Uruguay

EXPORTACIONES

Art. 1º) — De acuerdo con lo dispuesto por el Art. 3º del Decreto de 3/8/956, los Bancos de plaza autorizados para operar en cambios remitirán al Banco de la República las constancias a que se refiere el mencionado artículo, debidamente asentadas en las Planillas de cambio de “Mercado Dirigido” y de “Mercado Libre Comercial” en formularios que proporcionará el Banco de la República.

Art. 2º) — Mediante estas constancias, el Banco de la República dará la información correspondiente al Contralor de Exportaciones e Importaciones a fin de que este Organismo esté en condiciones de autorizar el despacho de las exportaciones.

Art. 3º) — Al día hábil siguiente al del recibo de las mencionadas Planillas, el Banco procederá a la liquidación de los pesos uruguayos que correspondan por las entregas de cambio del “Mercado Dirigido”. Asimismo, extenderá los “Certificados de Cambio Libre Comercial”.

Art. 4º) — El día de vencimiento de validez de los “Certificados de Mercado Libre” que no hayan sido utilizados para la promoción de una importación por los procedimientos indicados en el art. 3º que precede, el Banco de la República procederá a su liquidación en pesos uruguayos a favor de su titular de acuerdo con las normas que a ese efecto determina el Decreto de Agosto 3 de

1956. El cobro correspondiente podrá hacerse efectivo contra devolución del certificado respectivo.

Art. 5º) — Los “Certificados de Cambio Libre” estarán concedidos en la misma moneda que genere la exportación. Tratándose de monedas nominales o “de cuenta”, sólo podrán utilizarse para el pago de mercaderías originarias de los países para los cuales esa moneda es válida. La cotización de estos certificados estará en relación con la moneda de que se trate.

Art. 6º) — A partir de esta fecha, quedan suprimidas todas las deducciones que para pago de comisiones, gastos, reliquidación de rindes, etc., se admitían sobre el valor FOB de ciertas exportaciones; de acuerdo con esta disposición, la entrega de divisas a que se refiere el art. 3º del Decreto de Agosto 3 de 1956 se deberá practicar por el 100 % del valor FOB de toda exportación.

IMPORTACIONES

Art. 7º) — El proceso de la importación se iniciará con la denuncia que impone el art. 13 del Decreto de Agosto 3 de 1956. Mediante este trámite, el Banco de la República determinará cuando corresponda la moneda extranjera que pondrá a disposición para el pago de la mercadería y el depósito en garantía que exigirá de acuerdo con el art. 12 del mismo Decreto.

Cumplidos estos requisitos, el importador estará en condiciones de presentar la Declaración Jurada de Importación ante el Contralor de Exportaciones e Importaciones.

Los Bancos de plaza autorizados a operar en cambios, podrán proceder a la apertura de créditos documentarios, una vez aprobada por el Contralor de Exportaciones e Importaciones la mencionada Declaración Jurada, debiendo el importador presentarles una copia en la que conste dicha circunstancia.

Art. 8º) — Los depósitos previstos por el art. 12 del Decreto de Agosto 3 de 1956 deberán consignarse en efectivo en el Banco de la República y representarán los siguientes porcentajes sobre el valor CIF de la mercadería:

Importaciones al tipo de cambio de \$ 2.10 el dólar

Materias primas	50 %
) importados por particulares	50 %
Combustibles	
) importados por Org. del Estado	s/depósito
Productos para combatir plagas agrícolas y ganaderas	50 %

Barraca y artículos de construcción	75 %
Comestibles considerados de primera necesidad	30 %
Rubro 93 - Drogas, Productos Químicos y de Farmacia;	
Sub-rubros 97-22 Películas radiográficas y 97-24	
Placas radiográficas, únicamente las que importe	
el Ministerio de Salud Pública y el Hospital de	
Clínicas para la atención de sus servicios	s/depósito
Bananas	s/depósito
Semillas que el Poder Ejecutivo estime necesarias para	
la producción nacional:	
a) importadas por particulares	30 %
b) importadas por Org. del Estado	s/depósito
Azúcar refinado (las importaciones autorizadas por el	
Poder Ejecutivo)	s/depósito

Los depósitos en garantía que se exigen para la presentación de la Declaración Jurada al Contralor de Exportaciones e Importaciones serán reintegrados por el Banco si tal Declaración Jurada fuese rechazada por el mencionado Organismo. En los casos en que se lleve a efecto la importación, estos depósitos en garantía se devolverán al interesado una vez que éste haya comprobado haber procedido al despacho aduanero de la mercadería declarada, con la documentación oficial pertinente.

Cuando las importaciones sean pagaderas en dólares de arbitraje, los depósitos en garantía serán mayores en un 20 %.

Art. 9º) — Previamente a la presentación de la Declaración Jurada ante el Contralor de Exportaciones e Importaciones correspondiente a importaciones de “Mercado Libre Comercial”, deberá consignarse en el Banco de la República O. del Uruguay el importe de los depósitos previstos por el Art. 12 del Decreto del 3/8/956, que para estas importaciones será del 30 % del valor CIF de la importación.

Este depósito será reintegrado por el Banco de la República O. del Uruguay luego de procederse al desistimiento de la Declaración Jurada, a la apertura del crédito documentario conducente a la realización de la importación o al embarque de la mercadería que venga amparada por cobranza o documentación directa del exportador al importador.

Los depósitos en garantía que se disponen referentes a importaciones del “Mercado Libre Comercial” se calcularán tomando por base la cotización del cierre del mercado del día anterior.

Art. 10.) — Las importaciones que se tramiten en base a permisos de importación ya concedidos por el Contralor de Expor-

taciones e Importaciones que correspondan a mercaderías pagaderas por “Mercado Dirigido”, estarán igualmente sujetas al depósito en garantía fijado por el Art. 12 rebajado en el 5 %. Este depósito se constituirá en efectivo en el Banco de la República O. del Uruguay con carácter previo a la denuncia de la operación impuesta por el Art. 13 del Decreto de Agosto 3 de 1956 que será igualmente obligatoria.

Art. 11.) — La contratación y pago de cambio correspondiente a importaciones que se cursen por el “Mercado Dirigido” podrá realizarse como hasta el presente una vez que la correspondiente documentación de embarque se halle en Montevideo.

Art. 12.) — Para las importaciones que se cursen por el Mercado Libre Comercial deberá efectuarse la compra y pago del certificado de cambio libre o de la moneda extranjera correspondiente en el momento de la apertura del crédito documentario o previamente al embarque de las mercaderías cuando vengán amparadas por cobranzas o documentación remitida por el exportador al importador.

El Banco de la República hará entrega de la cobertura correspondiente una vez que la documentación de embarque se halle en Montevideo.

.. Art. 13.) — *Artículo 9 del Decreto de 3 de agosto de 1956.* — Estando pendiente de determinación por parte del Poder Ejecutivo la nómina de maquinaria agrícola y sus repuestos a que se refiere este artículo, el Banco no está en condiciones de recibir solicitudes de importación por dicho concepto.

Las bonificaciones mencionadas en este artículo se liquidarán sobre la base del tipo vendedor del Banco de la República para la moneda de que se trate, en el día en que se realiza el contrato de cambio.

Su pago se llevará a efecto una vez que el importador compruebe haber procedido al despacho aduanero de la mercadería declarada, con la documentación oficial pertinente.

Art. 14.) — *Validez del “Certificado de Cambio Libre para el importador.* — El Certificado de Cambio Libre es negociable y válido por el término de 8 días. Es decir que en ese plazo el importador que lo compre deberá utilizarlo para la apertura de crédito documentario o para la denuncia de una operación de importación amparada en una cobranza o documentación enviada por el exportador al importador.

Art. 15.) — Quedan prohibidos los créditos documentarios de importación por un plazo mayor de 120 días de la fecha del aviso al exterior, para su pago o embarque de la mercadería.

Asimismo, cuando las operaciones de importación estén amparadas en cobranzas o cuando la documentación sea remitida por el exportador al importador la fecha de la documentación no deberá ser más de 90 días posterior a la denuncia de la operación impuesta por el Art. 13 del decreto de agosto 3 de 1956.

I N D I C E

Cdor. LUIS A. FAROPPA

**LA SITUACION ECONOMICA NACIONAL Y EL CONTRALOR
DEL COMERCIO EXTERIOR**

I

LA SITUACION ECONOMICA NACIONAL	9
1. Introducción	9
2. La Producción Agraria	10
3. La Producción Manufacturera	11
4. El Comercio Exterior	12
5. El Balance de Cuentas	14
6. La Depreciación Cambiaria	15
7. El Contralor de las Importaciones	16
8. La Corriente de Medios de Pago	17
9. Los Precios y los Salarios	17
10. La Situación de la Hacienda Pública	18
11. Algunas Conclusiones Primarias	18

II

EL CONTRALOR DEL COMERCIO EXTERIOR Y LA SITUACION ECONOMICA NACIONAL	20
1. El Contralor y el Equilibrio del Balance de Cuentas	20
2. El Contralor y el Desarrollo Económico Nacional	22
3. El Contralor y el Proteccionismo Industrial	24
4. El Contralor y la Estabilidad y Simplificación de los Tipos de Cambio	24

III

CONCLUSIONES	28
---------------------	-----------

Cdor. ENRIQUE V. IGLESIAS

**ORIENTACIONES, OBJETIVOS Y TECNICAS DEL NUEVO
REGIMEN CAMBIARIO**

I

PUNTO DE PARTIDA: ¿LIBERALISMO O DIRIGISMO?	33
---	----

II

EL DECRETO DEL 3 DE AGOSTO DE 1956	36
A) <i>Sector de Exportaciones</i>	37
1. Objetivos	37
2. Técnica del decreto en materia de exportaciones	39
3. ¿La técnica adoptada sirve a aquellos objetivos?	42
B) <i>Sector de Importaciones</i>	43
1. Objetivos	43
2. Técnica aplicada en el decreto	43
3. ¿La técnica aplicada para la 1ra. categoría es capaz de alcanzar aquellos objetivos generales?	44
4. Observaciones a la primera categoría (tipo libre comercial) ...	45
5. Limitaciones especiales	46
6. Importaciones de 2da. y 3ra. categorías	46
C) <i>Mercado de Cambios</i>	47
1. Punto de partida	47
2. El nuevo mercado dirigido	49
3. El nuevo mercado libre comercial	50
4. Contralores de la demanda de divisas	56
5. ¿Los mercados cambiarios creados responderán a los objetivos generales señalados en los primeros capítulos?	58

III

CONCLUSIONES	60
--------------------	----

Cdor. ISRAEL WONSEWER

PROYECCIONES ECONOMICAS DEL NUEVO REGIMEN CAMBIARIO

I

OBJETIVOS GENERALES DE UNA POLITICA ECONOMICA	65
--	-----------

II

EFFECTOS DE LAS MODIFICACIONES DEL REGIMEN CAMBIARIO	67
1. Producción y ocupación	68
2. Sistema de precios	70
3. Sistema de los medios de pago	71
4. Distribución de los ingresos	72
5. Efectos sobre la inversión	73
6. Efectos sobre el comercio exterior	74

III

COORDINACION DE LA POLITICA ECONOMICA	76
--	-----------

IV

MEDIDAS DE POLITICA ECONOMICA	78
1. Sector de la producción de bienes y servicios	78
2. Sistema de los medios de pago	79
3. Sistema de los precios	80
4. Política social	80
5. Política de inversión	81
6. Política fiscal	82
7. Relaciones con los organismos internacionales	84

V

CONCLUSIONES GENERALES	85
---	-----------

A N E X O S

I. Nuevo régimen de Exportaciones e Importaciones: Decreto del 3 de agosto de 1956	89
II. Tratamientos cambiarios para las exportaciones	94
III. Lista de mercaderías a importarse bajo el régimen de Declaración Jurada al tipo de \$ 2.10 el dólar	96
IV. Normas y disposiciones que regirán para la aplicación del Decreto del 3 de agosto de 1956 sobre exportaciones e importaciones: Reglamentación del Banco de la República O. del Uruguay	100

Impreso
por
Imprenta Letras S. A.

PUBLICACIONES
del
INSTITUTO DE TEORIA Y POLITICA ECONOMICAS

- Nº 1. Elevación de Precios y Alza Inflacionaria 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.
- Nº 8. La Reestructuración del Comercio Exterior como Factor de Desarrollo Económico Nacional. Actuación del Contralor de Exportaciones e Importaciones.
- Nº 9. El Nuevo Régimen Cambiario del Uruguay. Fundamentos, objetivos y efectos.