

N.º 8

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y DE ADMINISTRACION

INSTITUTO DE
TEORIA Y POLITICA ECONOMICAS

**La Reestructuración del Comercio
Exterior como Factor de Desarrollo
Económico Nacional**

Actuación del

CONTRALOR DE EXPORTACIONES E IMPORTACIONES

Dr. LUIS A. FAROPPA



MONTEVIDEO
1958

Interdependencia entre la Actividad Económica y el Proceso Monetario

En todo fenómeno económico nacional, a efectos expositivos, se pueden enfocar dos aspectos: el real y el monetario. Y digo a efectos expositivos, porque el flujo de producción física y la corriente monetaria, debido al avance histórico, y al desarrollo económico, tienden a estar cada vez más unidos, reforzándose mutuamente en sus movimientos, al extremo de resultar sumamente difícil en la realidad desentrañar la importancia y particularidades de cada uno en el fenómeno total.

Las variaciones en la producción de bienes y servicios ejercen influencia en las cantidades de dinero, en la velocidad de circulación del mismo o de los ingresos, en el atesoramiento o en el ahorro, etc. A su vez, cualquier alteración en los factores enunciados, o en la cancelación transitoria de medios de pago, en una palabra, cualquier variación en el proceso monetario, tiene su repercusión en las actividades económicas.

Las actividades productivas, por su parte, y también a efectos expositivos, pueden ser subdivididas en dos sectores: el interno y el externo.

El primer campo abarca las actividades productivas de bienes y servicios agrarios, industriales, comerciales, de los transportes, de las profesiones y de los diversos servicios. El sector de las actividades externas está constituido por las exportaciones, el ingreso de capitales, las importaciones y ciertas remesas de fondos al exterior que forman el balance de pagos de un país.

Aquella interdependencia estrecha que se observa entre la actividad económica y el proceso monetario en lo nacional, viene a verse complicada por un proceso de interdependencia similar apreciable en el campo internacional. Las actividades económicas, nacionales e internacionales, y los procesos monetarios, internos o externos, se influyen recíprocamente predominando, según la fase cíclica que atraviesan los distintos mercados y repercutiendo sobre la resultante de la actuación de ambos procesos: el ingreso monetario.

Esta interdependencia existente entre los procesos real y dinerario, internos o externos, se observa también entre los integrantes de cada uno de los procesos.

En el campo productivo los ingresos netos de cada sector —agro, industrias, comercios, etc.— dependen de lo que los otros sectores adquieran en él; cualquier modificación en el volumen de ingresos de un sector varía los ingresos —individual y colectivamente considerados— de los demás sectores; una perturbación sectorial se amplifica al propagarse a los otros.

Lo mismo ocurre con los ingresos correspondientes al sector o sectores integrantes del campo dinerario.

Esa interdependencia entre los distintos sectores del grupo de las actividades internas —reales o dinerarias— se refuerza y se amplifica, a su vez, con la del grupo de las actividades externas.

Es notorio, por ejemplo, que la economía del Uruguay sufre, directa o indirectamente, la acción de los mercados externos. La mayor parte de sus ingresos y de sus ocupaciones dependen del comercio exterior, su prosperidad o depresión marchan parejas con sus exportaciones y necesita sus importaciones para abastecer su industria, su comercio y su población (muchas veces en lo que respecta a necesidades primarias). Eso trae como consecuencia que, además de las fluctuaciones que pueden producirse en sus ingresos y en la ocupación por causas internas, nuestro país se vea arrastrado por causas foráneas.

Depende tanto del exterior, que cualquier período depresivo en los centros industrializadores de nuestros productos, lo siente porque las compras de aquellos mercados se resienten sin que logren incrementarlas las bajas de precios. Si el mercado nacional depende primordialmente para su regular funcionamiento de las exportaciones (y las divisas que producen éstas, influyen, a su vez, sobre las importaciones) cualquier impacto favorable o desfavorable que reciban se traduce en un incremento o decrecimiento de los ingresos de la población, en un aumento o disminución de las actividades internas y, por lo tanto, en un aumento de la ocupación o de la desocupación.

Factores Monetarios que Desequilibran Nuestro Sistema Económico y su Nivel de Ingresos

Tal como se deja indicado en el título, no se estudiará, en este apartado, el fenómeno económico "Ingreso Monetario" en su totalidad, es decir, en sus distintos integrantes o en la evolución de los mismos. La finalidad es más limitada: sólo se desea realizar un esbozo de las influencias que el proceso monetario tiene sobre las actividades productivas y sus respectivos ingresos.

Delimitado así el campo de análisis, puede establecerse que, en nuestro sistema económico, el proceso dinerario actúa fundamentalmente a través de cuatro factores: dos que corresponden al campo internacional (exportaciones y entradas de capitales) y dos que pertenecen al campo interno (déficit y crédito).

a) Ingresos Monetarios Provenientes de las Exportaciones.

Si en determinadas circunstancias, se aumentan en el mercado internacional las demandas o los precios de los bienes producidos por cualquiera de los sectores de la actividad interna —por ejemplo, la agraria— ello se traducirá en un incremento de los ingresos monetarios de los integrantes del referido sector. Los receptores de este incremento monetario intensificarán directamente sus demandas de bienes y servicios producidos en el propio sector o en los demás, o lo harán indirectamente —si no hay atesoramiento— mediante la constitución de depósitos que serán movilizados por el sistema bancario o actividades similares.

Aquel incremento inicial de un sector, se transfiere a los otros sectores integrantes de la comunidad a través de la intensificación de los pedidos, dilatando a su vez los ingresos de los que deben abastecer los referidos pedidos. Estos incrementos secundarios de ingresos accionan, por su parte, sobre las actividades productivas intensificando nuevamente la acumulación de pedidos, el aumento de la producción y la ocupación y, en definitiva, de los ingresos monetarios.

Las exportaciones resultan, por lo tanto, un factor importante

de desequilibrio de nuestro sistema económico al modificar los ingresos monetarios de los distintos sectores.

Ahora bien, a la par que se incrementan los ingresos monetarios, aumentan las cantidades destinadas al consumo o a la inversión y, esas nuevas posibilidades adquisitivas de bienes o servicios para consumo o inversión, pueden ejercerse dentro del mercado nacional o en el campo internacional. El crecimiento de los ingresos monetarios causa el aumento de los consumos o inversiones en el país o en el exterior.

La parte de los ingresos monetarios destinada a la adquisición de los bienes extranjeros para el consumo o la inversión es una baja a la corriente de ingresos monetarios internos que disminuye la intensidad de crecimiento de la misma. En efecto, a medida que se dilatan los ingresos monetarios se incrementa la propensión a importar en forma tal, que aquel mismo móvil perturbador —las exportaciones— da origen, nutre y desarrolla un nuevo factor —las importaciones— de signo contrario, que anulará su fuerza. Al principio el crecimiento de la importación irá con retraso respecto del aumento de los ingresos monetarios pero, a medida que se suceden las reacciones entre los distintos sectores internos, el crecimiento se irá intensificando hasta alcanzar o superar la altura de los ingresos provenientes de las exportaciones, con su consiguiente repercusión en el monto de los ingresos monetarios totales.

En definitiva, el mayor ingreso proveniente de un aumento de las exportaciones desaparecerá por el incremento que se produce en las importaciones visibles e invisibles.

b) *Ingresos Monetarios Provenientes de la Entrada de Capitales.*

La entrada de capitales produce un efecto inicial, sobre los ingresos monetarios internos, exactamente igual al que produce un incremento de exportación. Sus repercusiones posteriores sobre los demás sectores de la actividad interna o externa son también semejantes a los expuestos en el caso de las exportaciones.

Al igual que en el caso anterior, el impacto inicial de una entrada de capitales se amplifica al hacer sentir sus efectos en los distintos sectores nacionales posibilitando el nacimiento y desarrollo de una corriente contraria de importaciones, visibles e invisibles, que al principio atenúa y, al final evita o supera, los efectos de los incrementos de capital sobre los ingresos monetarios internos.

c) *Ingresos Monetarios Provenientes del Déficit Fiscal.*

Al igual que en los casos anteriores se desnivelan los ingresos monetarios de los distintos sectores nacionales cuando el Estado, recurriendo al déficit, entra en el mercado a demandar bienes y servicios creando, por lo tanto, los ingresos monetarios de los productores de los referidos bienes y servicios. Esta demanda incrementada, dará lugar a que los ingresos de ciertos sectores sean mayores, pudiendo así demandar más bienes y servicios en los sectores agrario, industrial y comercial, lo que intensificará la actividad económica en su conjunto en forma acumulativa porque el aumento inicial de los ingresos de un sector, se amplía al pasar a los demás.

d) *Ingresos Monetarios Provenientes del Crédito.*

Es el factor interno más importante de los que accionan sobre el nivel de ingresos. Aún cuando puede actuar en forma importante el déficit fiscal, generalmente tiene un mayor volumen cuantitativo la extensión del crédito, por lo que se puede afirmar que este factor interno es quien más influye en la ampliación y redistribución de los ingresos monetarios.

Cabe observar, no obstante, que a diferencia de lo que ocurre con los ingresos monetarios provenientes de las exportaciones o de la entrada de capitales, las repercusiones del crédito surgen — muchas veces— por variaciones en la cantidad de medios de pago no originadas por el proceso mismo de la actividad económica sino producidos por la acción, deliberada o no, del mecanismo monetario y/o bancario.

La circulación de los ingresos monetarios, provocada por el crédito, entre los distintos sectores, se explicaría mediante un mecanismo semejante al expuesto para los apartados anteriores. Únicamente cabe observar, y se expondrá más adelante, que puede señalarse desde ya una diferencia importante entre el caso del crédito y los anteriores: los fenómenos a que se enfrentará la economía nacional serán semejantes, en su fase ascendente, a los expuestos al hablar de las exportaciones y entrada de capitales pero serán fundamentalmente distintos en su fase descendente.

* * *

En definitiva, se puede extraer la conclusión de que los cuatro factores enunciados actuando, individual o colectivamente, sobre los distintos sectores de ingresos monetarios, ya sea a través del incremento de las demandas o de la circulación de los ingresos monetarios, provocan ondas mucho más amplias en sus expansiones o contracciones que las correspondientes al impacto inicial que las producen.

Los Factores Monetarios Desestabilizadores en Régimen de Libertad de Cambios

En este ensayo me interesa fundamentalmente el estudio de los referidos desestabilizadores en sus relaciones con la circulación dinámica de los ingresos monetarios. Integrándose éstos por la producción y los precios, o ingresos medios, será conveniente observar la actuación de cada uno de ellos, primeramente en un régimen de libertad de cambios para pasar, luego, a un régimen de contralor de los mismos.

a) Acción de los Desestabilizadores sobre la Producción.

Los incrementos monetarios producidos en los ingresos por cualquiera de los factores ya expuestos (exportaciones, capitales, déficit fiscal o crédito) pueden tener una doble repercusión según el grado de ocupación porque atraviere nuestra economía.

Si existe desocupación, el incremento servirá de estímulo e intensificará las demandas derramándose por los distintos sectores de ingresos y provocando el crecimiento de los coeficientes de gastos en el interior o en el exterior. En cambio, si la ocupación está colmada, si ya no se pueden ocupar más obreros o empleados, y ya no se pueden utilizar más bienes de capital ni más tierras, quedará un sobrante de ingresos que, al no poderse volcar en gastos internos, lo hará en el mercado internacional.

Mientras en el primer caso crecerán la producción, la ocupación, el ingreso medio (en la parte permitida por el mercado internacional) y, por lo tanto, el ingreso monetario total, en el segundo caso no crecerán, realmente, ni la ocupación, ni la producción; podrá aumentar el ingreso medio (en la parte que permita el mercado internacional) y, sólo mediante esta circunstancia, podrá incrementarse el ingreso monetario total.

Pero la diferencia fundamental estriba en que, a medida que se pasa del primero al segundo caso, las cantidades destinadas a la importación van siendo mayores.

Acción de los Desestabilizadores sobre los Precios.

En el régimen que estudiamos, la demanda local de los grupos de bienes que integran normalmente la exportación y la importación no puede influir en la determinación de sus precios. Ellos están regidos por el mercado internacional. Tampoco la demanda local puede influir mucho sobre los precios de los bienes de las industrias nacionales. En efecto, no puede ejercer influencia sobre los precios de las materias primas, ya sean estas de origen nacional o internacional, por estar éstos fijados por el mercado internacional.

Por la misma razón tampoco puede ejercer influencia sobre los precios de los bienes importados.

A la industria, sólo le queda la posibilidad de elevar los precios respondiendo a otras causales; pero ello estrecharía la diferencia existente entre los precios de las materias primas o bienes extranjeros más los impuestos aduaneros y el precio local. Si esa diferencia disminuye, es decir, si el precio local se acerca mucho a aquella suma o la sobrepasa, se iniciará o intensificará la importación con la consiguiente repercusión en la producción, la ocupación y los precios de la industria nacional.

En condiciones monetarias normales, por lo tanto, cualquier incremento de ingresos monetarios acciona sobre la demanda de bienes y servicios, incrementa la circulación de bienes, servicios e ingresos, e intensifica en su casi totalidad las actividades económicas y la importación (por aumento de ingresos monetarios y de acercamiento o alcance de la ocupación total).

Existe cierta suba de precios por crecimiento de costos (hasta donde lo permita el mercado internacional) o estrechamiento de las diferencias entre los precios internacionales más los impuestos y los precios locales. Pero esta suba de ninguna manera puede compararse con la preconizada por la teoría clásica.

En síntesis, los desestabilizadores monetarios provocan en los ingresos en dinero dilataciones o contracciones mayores que el impulso inicial que las origina y tienen un efecto directo sobre las importaciones.

c) Acción de los Desestabilizadores cuando son de Signo Contrario.

Hasta el presente he expuesto características de los desestabilizadores pero siempre hablando de ellos por separado. Se deduce de ello que cuando se encuentran orientados en el mismo sentido, sus efectos se refuerzan, aún cuando su repercusión sobre los diversos sectores del ingreso monetario pueda ser distinta en importancia. Más interesante es, generalmente, el caso en que los desestabilizadores son de signo contrario. Muchas son las posibilidades de estudio en este

terreno. No obstante, sólo expondré un caso particular, que es el que interesa al desarrollo futuro de este trabajo: aquel en que los desestabilizadores externos —exportaciones y entrada de capitales disminuyen, y los internos —déficit fiscal y crédito aumentan. Este es el caso más corriente de desestabilizaciones con signo contrario en nuestro país.

Cuando las exportaciones disminuyen y, como consecuencia directa de ello, como lo señala la historia de nuestro país, los capitales dejan de afluir, se impondría una onda restrictiva que se iría ampliando en forma acumulativa al propagarse entre los distintos sectores nacionales. En estas circunstancias, y para evitar los efectos de la contracción de los ingresos monetarios, es corriente ver que nuestras autoridades monetarias, bancarias, o fiscales, recurren al crédito o al déficit para compensar, y aún ampliar, los ingresos monetarios en forma de atenuar o eliminar las repercusiones de la onda restrictiva proveniente del exterior.

Cuando el Estado o los Municipios amplían sus gastos por encima de sus recursos, o los privados aumentan sus demandas recurriendo al crédito, se incrementan los ingresos monetarios exactamente igual que cuando se incrementan las exportaciones o las entradas de capital.

En esta primera parte, pues, y en general, no hay diferencia entre la actuación de los factores desestabilizadores externos o internos. No obstante, existe una gran y fundamental diferencia en sus efectos finales que hace que la política de expansión interna, en compensación de la restricción de la proveniente del exterior, no pueda seguir mucho tiempo sin resentir la economía de nuestro país.

La diferencia está en que, cuando se incrementan las exportaciones, el aumento de las demandas de bienes y servicios, al aumentar los ingresos monetarios, eleva las importaciones, las cuales equilibran al final el movimiento ascendente. En cambio, si las exportaciones o entrada de capitales disminuyen y se compensa su acción recurriendo al déficit o al crédito, la demanda de bienes y servicios continuará incrementada como si la disminución proveniente del exterior no hubiera ocurrido: los ingresos monetarios continuarán al mismo nivel y lo mismo ocurrirá con el coeficiente de importaciones.

En el primer caso, el aumento de las importaciones se pagará con las divisas producidas por el alza de las exportaciones. En el segundo caso, el incremento de las importaciones no se puede pagar con las divisas provenientes de las exportaciones o entrada de capital, puesto que han disminuido. El desequilibrio deberá abonarse con las reservas monetarias. Como dichas reservas, en nuestro país, no son de una gran potencialidad, la situación apuntada, de sostener una disminución del ingreso proveniente del exterior con una expansión

interna, no puede ser soportada mucho tiempo, pues, si así ocurriera, la reserva desaparecería obligando a entrar en contrataciones de empréstitos para reponerlas, haciendo que el Estado desaparezca del mercado interno con sus compras de bienes de servicios —con lo cual se contraería la actividad económica interna— y deba tomar la medida clásica de la política del patrón oro: restricción del crédito, con la consiguiente contracción de la actividad interna.

IV

Los Factores Monetarios Desestabilizadores en Régimen de Contralor de Cambios

a) Acción de los Desestabilizadores sobre la Producción.

Depende del grado de empleo. En el caso de que exista desocupación, cualquiera de los factores desestabilizadores actúa como estimulante de las demandas, incrementando las ocupaciones, las producciones y los ingresos monetarios y, por ende, la posibilidad de compras en el interior y en el exterior. Parecería que la conclusión en este primer aspecto debiera ser idéntica a la obtenida en régimen de libertad de cambios. No obstante, existe una diferencia y es que, aún habiendo mayores posibilidades de compras en el exterior, el contralor de cambios instituido puede impedir la acción sobre las importaciones. Con ello, se acelera el crecimiento de las compras en el interior intensificándose la velocidad e intensidad con que se alcanza la ocupación total.

Si no existe desocupación, quedará un sobrante de ingresos monetarios que al no poderse concretar en nuevos bienes o servicios, buscará salir al exterior en forma de importaciones. Si el contralor de cambios impide dicha salida, el excedente deberá circular en el interior y actuará sobre los precios elevándolos.

Al desvincularse los mercados nacional e internacional, ya no juega (por lo menos con la misma intensidad) el precio internacional como orientador absoluto y, entonces, se permite la aparición de nuevas producciones —convenientes o no— al amparo de la frontera cambiaria.

b) Acción de los Desestabilizadores sobre los Precios.

En régimen de contralor de cambios, al igual que lo que ocurre en el de libertad de cambios, la demanda local de los grupos de mercaderías que integren normalmente la exportación y la importación, no puede influir en la determinación de los precios internacionales porque ellos están regidos por el mercado externo, donde la demanda doméstica tiene escasa o nula importancia.

Pero si la demanda local no puede influir sobre los precios el contralor de cambios puede hacer que los ingresos monetarios internos no se adapten a los que impondría el mercado internacional.

La modificación de los tipos de cambio en un régimen como el que rige en nuestro país, y la existencia de cambios múltiples, permite por el manejo de los mismos, las fluctuaciones de los ingresos de los exportadores e importadores y, por lo tanto, los precios internos sufren la acción del contralor

Más clara se ve la influencia en el caso de las industrias nacionales que se hallan en relación de competencia con las del exterior. Mientras en régimen de libertad de cambios, sólo existía la posibilidad de elevar los precios siempre que hubiera una diferencia entre el precio internacional más los impuestos y el precio interno, en el caso que estamos estudiando, el Contralor puede elevar esa diferencia por el manejo de los tipos de cambio, o aún impedir la competencia mediante la no concesión de licencias de importación.

Las posibilidades de elevación de precios pues, son mayores en régimen de contralor que en el de libertad de cambios. Ellas se afirman aún más si se recuerda lo dicho al tratar de la acción sobre la producción. En efecto, los precios ya no suben sólo por la utilización adecuada del tipo de cambio o por la falta de competencia, sino también por la acción de los ingresos monetarios, ya que al impedirles dirigirse a la importación, deberán volcarse hacia los bienes y servicios nacionales.

* * *

En régimen de contralor de cambios, por lo tanto, el incremento de ingresos monetarios, provoca aumento de la demanda de bienes y servicios; éstos, la creación de nuevos ingresos monetarios y el conjunto de incrementos actúa sobre la capacidad de compra en el interior y en el exterior exactamente igual que el régimen de libertad de cambios. Pero, a diferencia de lo que ocurre en este último régimen, las posibilidades de elevación de los precios son mayores, cuando actúa el contralor de cambios mediante el juego de los tipos de cambio y las restricciones o prohibiciones de importación.

La gran ventaja del régimen de contralor se configura sin embargo (en cuanto se relaciona con lo que estamos exponiendo) en que permite defender las reservas mediante restricciones o eliminaciones o reestructuraciones de las importaciones.

c) Reestructuración de las Importaciones.

El oro y las divisas no se reparten entre los distintos países de acuerdo con las cifras de comercio exterior sino de acuerdo con los

ingresos de cada país. Por lo tanto, el país que tenga un mayor ingreso y un menor coeficiente de importación se beneficiará en tal forma que parte de las divisas que absorba no las devolverá al país de origen por el conducto del comercio internacional. Los países de menor ingreso y mayor coeficiente de importación son los que se hallan en peores condiciones para evitar las fluctuaciones económicas que, por la vía del comercio exterior, inciden en sus balances de pago.

Entiendo que el Uruguay se halla en esa situación: bajo ingreso y alto coeficiente de importación.

Por lo tanto, nuestro país debe perseguir una política que tienda a incrementar el ingreso nacional y a disminuir el coeficiente de importación.

Mediante el contralor de cambios pues, se puede disminuir el coeficiente de importaciones de manera de impedir el crecimiento de la propensión a importar ante el mayor ingreso monetario. Esta disminución permitirá que una mayor cantidad de los referidos ingresos permanezcan circulando dentro del país ejerciendo influencia sobre la producción o los precios según ya vimos.

Pero también desde el Contralor puede seguirse una política que tienda a influir en la elevación del ingreso nacional. En efecto, la selección de las importaciones, permitiendo aquellas que influyen en el crecimiento del ingreso nacional e impidiendo las que lo limitan o disminuyen, inciden en la expansión del rédito nacional.

Desde luego que la selección debe hacerse con gran prudencia y previo un riguroso estudio de las distintas mercaderías, así como de la incidencia de cada una de ellas sobre el ingreso nacional. No obstante, esta política de selectividad de las importaciones, de reestructuración de las compras en el exterior con vistas a su incidencia en la renta nacional, debe ser enfocada especialmente en sus relaciones con el factor rédito. Según la conducta de éste, los resultados podrán ser dispares.

Supongamos que el país está persiguiendo disminuir su coeficiente de importación. Si la referida baja es acompañada con una regulación adecuada del crédito, se podrá evitar entrar en un período de inflación de precios y por lo tanto de envilecimiento del medio de pago.

Cuando no se ha seguido un plan es seguro que las dificultades propias de toda regulación crediticia se intensifique. A parte del movimiento opuesto que señalarán los ingresos, que no participan de la contracción, debe recordarse que en toda expansión crediticia, una parte de la misma se inmoviliza. El descenso del crédito se dificulta aún más si se considera que la compresión del mismo muchas veces no puede ser rápida en virtud de su destino: por ejemplo, si su orientación ha sido el agro, su ciclo de restitución es mucho más extenso.

En síntesis, si el crédito se ha extendido a destinos de pronta liquidación, la contracción se impone por la disminución de la producción o de las compras. Si el crédito se amplió también en inversiones de lenta recuperación —por ejemplo, ampliaciones de activo fijo— la contracción no podrá realizarse tan fácilmente. Una buena política de regulación del crédito debe evitar, o atenuar, las posibilidades de que ocurran situaciones como la descripta.

* * *

Volvamos nuevamente al caso anterior. El país persigue la disminución de su coeficiente de importaciones. Pero, este aspecto de su política económica no es acompañada con la regulación del crédito. El crédito no se comprime para adaptarlo a las exigencias de una disminución del coeficiente de importaciones.

Si el crédito tiene una evolución creciente, evidentemente, deberá producirse un alza inflacionaria de precios, a menos que la producción pueda ascender paralelamente al crédito, para compensarlo con sus rebajas de precios. Si se recuerda que en todos los campos de la producción se necesita un período para poder producir, más o menos extenso según los sectores productivos, es evidente que la producción no podrá adaptarse con tanta rapidez a los movimientos del crédito como para impedir el alza de los precios y por lo tanto, una baja interna del valor del signo monetario.

Resumiendo, pues, si se desea una política de reestructuración de las importaciones, paralelamente debe estudiarse la orientación que se le imprimirá al crédito. Forzosamente, ambas políticas deben coordinarse.

V

El Desarrollo Económico y la intervención Estatal

a) *El Desarrollo Económico como Exigencia Social.*

El Informe Preliminar de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina, preparado para la reunión de Ministros de Hacienda a la IV Sección Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social de la Organización de Estados Americanos celebrada en Río de Janeiro en noviembre de 1954, afirma que "El Desarrollo Económico es en última instancia una exigencia social. Propágase con celeridad en los países menos desarrollados la aspiración a nuevas formas de consumo, a nuevas modalidades de existencia material que los más desarrollados sólo pudieron lograr tras persistente elevación de la productividad y del ingreso por habitante. Pero la productividad se desenvuelve en los primeros con notoria insuficiencia, porque es muy lenta y trabajosa la penetración de la técnica productiva moderna, sin la cual esas aspiraciones de mejoramiento sólo son realizables con escasísima amplitud".

"Hay en verdad un marcado contraste entre ese gradual proceso de la técnica productiva y la rapidez con que surgen sus efectos en las formas contemporáneas de difusión y penetración. Y de ese contraste suelen surgir tensiones a veces muy agudas, que sólo podrían resolverse mediante la aceleración del ritmo de desarrollo".

Pero un desarrollo económico exige —además de medios físico, demográfico, social e institucional adecuados— una capitalización progresivamente creciente que permita una elevación de las inversiones, la producción y el ingreso. ¿Cómo lograr esa capitalización creciente?

1. *Mediante Estímulos a las Inversiones Extranjeras.*

La primera posibilidad que nos presenta "Cepal" es el recurso a los capitales foráneos. "Es bien perceptible la ansiedad que estos acontecimientos suscitan entre los hombres responsables de la América Latina. Se ha ido arraigando en ellos el convencimiento de una necesidad impostergable; una política vigorosa de desarrollo económico en que el papel fundamental corresponde al esfuerzo propio

.. de sus países. Sólo así podrá justificarse la cooperación internacio-
.. nal en esa política. Elemento primordial de ella es la inversión de
.. capital extranjero a fin de romper el consabido círculo vicioso de
.. un ingreso bajo que no permite aumentar la capitalización y de
.. una capitalización que es insuficiente por la precariedad del ingre-
.. so. Un juicioso programa de inversiones, apoyado en medidas in-
.. ternas que facilitan su plena fructificación, permitirá, con el andar
.. del tiempo, a los países de la América Latina, acrecentar de tal
.. manera su ingreso por habitante que el esfuerzo de capitalización
.. necesario para lograr la continuación del crecimiento a ritmo sa-
.. tisfactorio podrá realizarse con sus propios recursos, una vez que
.. se hubiera alcanzado un alto coeficiente de ahorro que dispense de
.. nuevas y cuantiosas aportaciones de capital extranjero”.

2. *Mediante el Estímulo a las Inversiones Nacionales.*

Es la segunda posibilidad que ofrece el referido Informe. “Sin embargo, no cabe duda de que sería posible aumentar sensiblemente la capitalización aún con el bajo ingreso medio que prevalece en la mayor parte de los países. Los grupos de altos ingresos no ahorran ni invierten en general lo que pudiera esperarse razonablemente de ellos si no estuvieran siempre tan propensos a asimilar con rapidez los hábitos de consumo de los países industriales, o mejor dicho, si esos hábitos no se superpusieran a formas anteriores de muy holgada existencia y a veces mayores a la de los países más avanzados. Es indispensable tomar medidas para aumentar y orientar la capitalización a expensas del consumo de estos grupos, y aquí el sistema impositivo está llamado a desempeñar un papel que hasta ahora no ha tenido importancia en América Latina. Pero distaría mucho de ser suficiente para acelerar el crecimiento económico sin el concurso del capital extranjero. En ausencia de tal concurso sería inevitable comprimir el consumo de las masas populares —ya de suyo precario— oponiéndose con invariable firmeza al muy justificado empeño de acrecentarlo”.

Ahora bien, dichas inversiones, nacionales o extranjeras, pueden llevarse a cabo por la iniciativa privada o a través de la intervención estatal. Es por ello que el Informe de “Cepal” explica inmediatamente esos dos aspectos.

b) *Las Actuaciones Privada y Pública en Pro de un Desarrollo Económico.*

El desarrollo de América Latina depende, en gran parte, de la empresa privada. Cabe observar, sin embargo, que ello no significa que el desarrollo económico se logrará por la vía exclusiva de la

actuación privada. Nuestro país tiene conciencia formada, especialmente luego de la primera guerra mundial y, sobre todo, después de la gran crisis de 1929, que la sociedad no funciona de acuerdo con los principios teóricos clásicos del estado liberal estructurados sobre un mercado totalmente libre y autorregulador.

Hoy se acepta que es necesaria la combinación de la iniciativa privada y la intervención estatal para promover un desarrollo equilibrado y continuado de la producción, la ocupación y el ingreso tratando, a la vez, de lograr su altura máxima y su mejor distribución.

Además de las inversiones básicas en capital social le corresponde al Estado una intervención decisiva en el desarrollo económico creando, o contribuyendo a crear, las condiciones adecuadas para que los empresarios privados puedan actuar en la forma que más le interese a la sociedad.

c) Los Principales Objetivos de la Intervención Estatal en el Desarrollo Económico.

La conjugación armónica de la iniciativa privada y la intervención estatal, dentro de las grandes líneas de un plan de desarrollo económico, permitirán la aceleración del proceso del mismo. ¿Por qué debe ser vigorosa la acción estatal en la etapa del crecimiento económico?

1. Gran parte de los recursos que posibilitan la financiación del desarrollo económico se podrán obtener a través de empréstitos públicos.

En nuestro país, como en la mayoría de los sudamericanos, son necesarias las inversiones en capital social, pues éstas serán las que crearán las condiciones propias para las inversiones privadas. La necesidad de obtener recursos de financiación a costo bajo y la imposición de realizar las obras de capital social concretan condiciones que no siempre posibilitan acuerdos con capitalistas privados.

Lo anterior obliga al Estado a proyectar un plan de inversiones para poder utilizar aquellos recursos financieros. Como el referido plan incidirá, también, sobre diversos sectores de la actividad privada, deberá tener presente aquellas influencias y, por lo tanto, el plan económico general, deberá abarcar forzosamente ambos sectores: el público y el privado;

2 El Estado procurará la elevación del coeficiente de ahorro (la relación ahorro sobre el ingreso nacional). Es sabido que, en países en desarrollo, el capital que ingresa debe superar a las remesas que realizan por el mismo concepto. Pero, en virtud de que llega un momento en que este hecho deja de ser necesario, por el crecimiento del ingreso, —el crecimiento del ingreso permite un incremento del

coeficiente de ahorro— el país puede soportar aquellas remesas aún cuando no tenga la contrapartida del ingreso del nuevo capital.

La lejanía de esta meta, en países como el nuestro, la necesidad de apuntalar el crecimiento equilibrado del ingreso nacional y, por ende, de la etapa de capitalización, imponen la intervención estatal movilizandó sus medios para lograr, con el máximo de libertad para la iniciativa privada, la consecución de aquel objetivo;

3. En general, el desarrollo económico obliga a una redistribución permanente de las importaciones. En efecto, de acuerdo con el Informe de "Cepal" "El desarrollo económico de un país obliga por lo general a realizar una continua sustitución de importaciones por producción interna en la medida en que los mercados exteriores no puedan absorber, sin sensible deterioro de la relación de precios del intercambio, las exportaciones necesarias para satisfacer toda la demanda de importaciones. Este proceso de sustitución requiere normalmente medidas de protección y fomento con el fin de estimular a la iniciativa privada y ponerla en condiciones de competir con actividades extranjeras de mayor productividad por su mayor densidad de capital y más fácil acceso a la técnica moderna. Hay que determinar lo que se ha de fomentar y la medida en que ello se justifica. Este es un tipo de intervención a que no ha podido escapar ningún país latinoamericano, como tampoco pudo hacerlo en la historia ningún país en su primera etapa de industrialización, salvo aquellos que por ser los primeros no tuvieron competidores más avanzados. Sin embargo, no se ha llegado todavía —excepto en casos excepcionales— a una política de protección que, además de basarse en criterios lógicos de economicidad, prevenga las necesidades de sustitución de importaciones que el desarrollo económico trae consigo, a fin de orientar las inversiones con la antelación indispensable".

En una economía en desarrollo se produce una constante sustitución de importaciones por producción interna y una constante redistribución de las importaciones. El proceso de sustitución exige, generalmente, medidas de protección con la finalidad de estimular a la iniciativa privada y defenderla de las actividades extranjeras que actúan en condiciones de mayor productividad.

Este tipo de intervención, al que no escapó ningún país en su primera etapa de industrialización, exige, a su vez, la reestructuración de las importaciones, intensificando las correspondientes a bienes de capital o materias primas o combustibles —según la etapa de industrialización— en detrimento de las compras de artículos manufacturados;

4 La intervención estatal es inevitable, además, en países como el nuestro que son extraordinariamente vulnerables a las fluctuacio-

nes del comercio internacional. En ese sentido es a la política estatal a quien incumbe introducir los cambios estructurales necesarios a nuestra economía para que ésta pueda diversificarse y fortalecerse evitando, en cuanto sea posible, su inestabilidad ante la coyuntura internacional.

Para atenuar la vulnerabilidad económica exterior de nuestro país pueden tomarse medidas de carácter estructural o de carácter anticíclico. Las medidas de carácter estructural tienden a fortalecer los fundamentos de la economía nacional, tratando de que sea menos sensible a las fluctuaciones provenientes del exterior, corresponden a una política de desarrollo económico. Este aspecto se caracteriza por la tendencia a sustituir por producción nacional artículos para el consumo corriente de la población y el crecimiento normal de actividades económicas esenciales.

Pero este fortalecimiento estructural exige la formación de reservas para moderar el pasaje de las fases de abundancia de divisas a las de escasez o para moderar la intensidad de las mismas restricciones. Es allí donde aparece la necesidad de la acción anticíclica.

La industrialización, pues, es una imposición inevitable —en distinto grado desde luego según los países— del desarrollo económico. Por lo tanto, en nuestro país la discusión no debe versar sobre si corresponde o no industrializar. Es ineludible la industrialización si se quiere absorber el potencial humano —liberado de su ocupación por el incremento de la técnica— y se persigue la obtención de un mayor producto social.

El desarrollo económico impone la industrialización. Este, en sus primeras etapas, para poder competir con industrias más adelantadas, exige protección. La principal justificación de la protección está, pues, en las diferencias de productividad de las industrias de los países más desarrollados respecto de las industrias de los países menos desarrollados.

Si en un mercado libre se enfrentara una industria nacional, en su primera etapa, sin haber aún logrado la necesaria cuantía de capital por persona ocupada ni haber alcanzado, tampoco, el máximo de técnica material y profesional, con una industria foránea evolucionada en todos sus aspectos, la lucha para el sector nacional sería prácticamente imposible: salvo contadas excepciones jamás podría tenerse una fuente nacional de ocupación, producción e inversiones provenientes de la industria.

En el caso anterior, la única posibilidad de la industria nacional para equiparar a la extranjera, estaría dada por la posibilidad de que la mano de obra nacional redujese sus remuneraciones hasta compensar la diferencia de productividad. Ello conduciría:

- a) desde el punto de vista social a mantener un bajo standard para la clase trabajadora;
- b) desde el ángulo político, a maniatar al Estado en los dos sectores donde más puede actuar en beneficio de la comunidad: en el económico (sector de la producción) y en el social (sector de la ocupación y de la redistribución del ingreso); y
- c) desde el lado internacional, a mantener al país preferentemente en situación de economía dominada. En efecto, la baja de salarios de la industria nacional incidiría en los costos de la referida producción y, por ende, en los precios. Nuestra producción exportable lo sería a precios bajos mientras que la importación, que no ha sufrido ninguna influencia del mismo tipo, no tendría porqué modificar sus costos. En definitiva, precios más bajos de exportación frente a precios iguales o mayores de importación. La relación de precios se haría más desfavorable para nuestro país, por una misma unidad de producto obtendríamos menos de producto extranjero. Ello obligaría a comprimir el ingreso nacional —puesto que es necesario destinar mayor cantidad al extranjero— incidiría en las posibilidades de ahorro y, por lo tanto, de capitalización.

Si el desarrollo espontáneo de la industria sería prácticamente imposible o, en la mayoría de las veces, inconveniente, sólo restaría la protección para compensar las diferencias de productividad. Esta necesidad de protección es ineludible y no conspira contra el comercio internacional siempre que se mantenga dentro de los límites exigidos por el mismo desarrollo puesto que, en tal caso, no disminuye las importaciones sino que simplemente cambia su composición de acuerdo con la transformación que se opera en la estructura de la economía nacional. Ello significa que, si bien algunas importaciones desaparecerán, con el aumento del ingreso nacional, surgirán otras que las sustituirán.

De lo expuesto anteriormente surge que debemos distinguir dos tipos de proteccionismo:

1. El que contribuye a promover los cambios estructurales exigidos por el desarrollo económico sin provocar la reducción de las importaciones por debajo del volumen correspondiente a la capacidad de pago exterior, con lo cual no se reduce el comercio internacional ni el ritmo de crecimiento nacional; y

2. El que reduce las importaciones por debajo de la capacidad de pago exterior (dada por el nivel de exportaciones e ingresos de capitales) y disminuye el comercio mundial.

No se pueden confundir estos dos tipos de proteccionismo y, menos aún, condenarlos por igual. Hacerlo contra el primero sería ir contra el desarrollo a que tienen derecho todos los países que desean elevar su producción, su ocupación, su ingreso y, en definitiva, su standard.

La discriminación de las dos formas de proteccionismo plantea la búsqueda del equilibrio entre el mercado internacional y el mercado interno, entre la exportación y la industrialización, entre el ingreso proveniente del mercado foráneo y el ingreso creado por el mercado interno.

En efecto, habíamos llegado a la conclusión de que si la industrialización se mantiene dentro de ciertos límites no es incompatible con el desenvolvimiento de las exportaciones. Ahora bien, la capacidad de importación de los centros industriales mundiales depende:

1. De su nivel de ingresos; en general, a mayor ingreso mayores importaciones (es decir, mayores exportaciones de nuestro país);

2. De los niveles de precios.

La conjunción de los niveles de ingresos y de precios determinará la cuantía de las compras que harán a nuestro país.

En nuestra economía, a su vez, ocurrirá:

1. A niveles cada vez más bajos de precios habrá niveles menores de ingresos;

2. Los ingresos, pues, que puede producir la aportación de factores de producción a las industrias de exportación serán iguales, en cierto momento, a los que originen la aportación de esos mismos factores de producción a la industria nacional, aún cuando el costo de los bienes así producidos sea mayor al de los de importación correspondiente;

3. A partir de ese momento se justifica totalmente la protección ya que permite el empleo de los factores productivos disponibles en ocupaciones que originan ingresos mayores. Ello significa que el empleo de los factores es más económico.

4. Cuando el incremento de ingresos que originan los factores productivos aplicados a la industrialización interna o a las industrias de exportación, son iguales, es decir, cuando se hace indiferente la utilización de los mismos a uno u otro mercado, se determina el punto en que la industrialización interna se vuelve económica o, en su caso, la industrialización para la exportación se hace antieconómica;

5. La intervención estatal es imprescindible en el campo monetario para ampliar la iniciativa privada. Debe proveer de recursos en los mercados a corto y largo plazo, ya sea para adecuar las necesida-

des de medios de pago a las exigencias del referido mercado interno, ya sea para proveer de capitales de financiación en el mediano o largo plazo, El objetivo de diversificación de la estructura económica nacional, así como el de fortalecimiento ante los impactos que puedan provenir del exterior, así lo exigen;

6. Finalmente, el accionar político de desarrollo económico exige una acción profunda y sistemática en el campo tecnológico. La acumulación de los conocimientos técnicos de los países más evolucionados no es tarea que pueda llevarse a cabo solamente por la iniciativa privada. El ejemplo de Estados Unidos de Norte América al respecto es aleccionador: el progreso admirable de su técnica agrícola, por ejemplo, ha provenido en tanto o mayor grado del aporte del Estado, Universidades e Institutos Especializados, como de la actuación individual de los agricultores o investigadores particulares. Se impone, pues, que el Estado, en colaboración con las Facultades, Institutos Técnicos y Entidades Gremiales, aborde también este aspecto en los campos nacional e internacional.

* * *

De lo expuesto anteriormente se deduce que el Estado debe intervenir para:

1. Impedir que el libre juego de las exportaciones, ingresos de capitales, déficit fiscales o expansiones del crédito —o, en su caso, las importaciones, egresos de capitales, superávit fiscales o restricciones en el crédito— desequilibren nuestro sistema económico y, por ende, nuestro nivel de ingresos en forma inadecuada;

2. impedir que el libre juego de las fuerzas económicas traben el desarrollo equilibrado de nuestro sistema económico y, en consecuencia, el progresivo incremento de nuestro nivel de ingresos.

Ello exige, a su vez, el planteamiento de una política económica:

1. Cuyos fines sean posibles, compatibles y homogéneos;
2. cuyos medios sean adecuados al logro de aquellos fines;
3. cuyos efectos, directos e indirectos, actúen coordinadamente para la obtención de los fines propuestos; y

4. cuya unidad se manifieste en sus distintos integrantes, es decir, en la política de producción, en la de transporte, en la de abastecimiento, en la monetaria, bancaria, crediticia y cambiaria, en la social, etc.

En este sentido, y en cuanto respecta a la etapa institucional que vive nuestro país, el Contralor de Cambios y su complemento obligado, el Contralor de Exportaciones e Importaciones, constituyen ins-

trumentos imprescindibles para alcanzar los objetivos enunciados anteriormente. En las actuales circunstancias su eliminación resulta imposible pues a través de ellos:

1. Se pueden orientar las exportaciones e importaciones y los egresos e ingresos de capitales;

2. se pueden coordinar las influencias de los saldos del balance de cuentas con los déficits o superávits fiscales;

3. se pueden coordinar las incidencias de los saldos de balances de cuentas con las políticas monetaria, bancaria, crediticia o cambiaria;

4. se puede coordinar la política de comercio internacional, con la política de desarrollo económico nacional y, a la vez, adecuar las sustituciones, eliminaciones o redistribuciones o reestructuraciones de las importaciones;

5. se puede coordinar la búsqueda de un incremento en los coeficientes de consumo, ahorro, inversión y exportaciones, con el de una disminución en el coeficiente de importaciones;

6. se puede coordinar la intensificación de las inversiones externas e internas, privadas y públicas;

7. se puede coadyuvar en la atenuación de la vulnerabilidad de nuestro sistema económico frente a los impactos provenientes del exterior permitiendo una diversificación de nuestra estructura agrícola y/o industrial mediante un proteccionismo adecuado (de acuerdo con el principio expuesto anteriormente);

8. se puede influir, de acuerdo con las exigencias del sistema económico nacional, en los campos monetario, bancario, crediticio y cambiario;

9. se puede coadyuvar en la política social actuando sobre la redistribución del ingreso nacional tanto en su creación como en su propia distribución; etc.

De los dos organismos citados —Contralor de Cambios y Contralor de Exportaciones e Importaciones— en este ensayo solamente me ocuparé, en adelante, del último. Mientras el primero cae dentro de la órbita del Instituto que pretende jugar las funciones de Banco Central, puesto que se halla estrechamente vinculado con las políticas monetaria, bancaria, crediticia y cambiaria, el Contralor de Exportaciones e Importaciones se relaciona más íntimamente con la política real, con los bienes, con el aparato productivo.

a) El Contralor y las exportaciones.

La intervención estatal en el comercio exterior permite orientar nuestra producción de manera de tener siempre presente el principio

de igualación de los ingresos producidos por nuestra industria en el mercado externo o interno. Según sean las conveniencias de la economía nacional, impondrá el mantenimiento o crecimiento de la industria local. A través de dicha regulación se podrá jugar sobre las cantidades, calidades, valores y destinos —provisorios o definitivos— y, por lo tanto, se actuará en forma tal de conseguir la elevación del coeficiente de exportaciones (relación entre las exportaciones y el ingreso nacional) o del coeficiente de inversión interna (relación entre las inversiones locales y el ingreso nacional).

En páginas anteriores he mostrado la estrecha conexión que existe entre la marcha de nuestras exportaciones y el crecimiento o decrecimiento de nuestras actividades internas. Si se parte, a los efectos de un estudio, de un punto de equilibrio, en nuestra economía, se observa que un aumento de las exportaciones, en su accionar sobre las actividades internas, a través de los ingresos de la población, las dilatan en varias veces su estímulo inicial. Y también se comprueba que si disminuyen las exportaciones, por el juego de la circulación de los ingresos, se comprimen las actividades internas en varias veces la disminución inicial.

Significa ello que cualquier política que se pretenda seguir en materia de adjudicación de divisas para la importación tiene que tener presente el movimiento de las exportaciones y las repercusiones que la disminución de las mismas puede tener sobre las actividades internas, tratando de orientar la referida adjudicación hacia aquellos sectores que mayor oposición pueden oponer a la baja de los ingresos.

b) El Contralor y las Importaciones.

Al igual que en el caso de las exportaciones, la intervención estatal en el comercio exterior permite orientar nuestra producción de manera de lograr la igualación de los ingresos producidos por las industrias de exportación y por las industrias internas. Para ello es necesario adecuar las importaciones a las exigencias del mercado internacional, las necesidades de nuestra producción interna y, en definitiva, la capacidad de pago de nuestro país (es decir, las posibilidades de nuestro stock de divisas proveniente de nuestra exportación y del ingreso de capitales).

Ello significa que según sean las exigencias impuestas por el mantenimiento o crecimiento del comercio exterior, o el mantenimiento o crecimiento de la producción interna, se regularán las cantidades, calidades, valores y destinos (provisorios o definitivos) de nuestras compras al extranjero, con lo cual, en definitiva, se estará jugando sobre el coeficiente de importaciones (relación entre las im-

portaciones y el ingreso nacional) o sobre el coeficiente de inversiones internas (relación entre las inversiones domésticas y el ingreso nacional).

1. Influencia del Coeficiente de Importaciones:

En un régimen de patrón oro clásico, cuando las exportaciones crecen, aumentando los ingresos de un sector importante de nuestra población, se rompe el equilibrio exterior e interior que el sistema económico venía manteniendo. Pero, a través del mismo patrón oro, se lograba, posteriormente, un nuevo equilibrio, por los efectos a que daba lugar la propia incrementación de los ingresos, pues, al aumentarse éstos, influían en el crecimiento de las importaciones hasta lograr una nueva estabilidad entre las ventas y las compras al extranjero.

Pero, pese a que el equilibrio se lograba, hay un factor, que la teoría generalmente no tomaba en cuenta y que es preciso tenerlo muy presente, y es el tiempo que tarda en obtenerse ese nuevo equilibrio. Fácilmente se comprenderá que el tiempo depende del coeficiente de las importaciones; cuanto mayor sea el volumen de las importaciones de un país con respecto al ingreso nacional, más rápidamente se restablecerá el equilibrio.

Expondré a continuación, más detenidamente, la importancia que el coeficiente de importaciones tiene en la marcha de las actividades económicas internas de un país.

2. El Grado de retención de Divisas de un País depende de su Coeficiente de Importaciones:

Es evidente que cuanto mayor sea el porcentaje que del ingreso nacional se destine a importaciones, menor será el grado de retención que un país tenga de las divisas que le produce la exportación. Pero, como ya expuse anteriormente, lo que interesa ver es el tiempo que un incremento cualquiera de ingresos tarda en filtrarse al exterior a través de las importaciones.

De acuerdo con lo dicho al referirme a la circulación de los ingresos, he preparado el Cuadro I, en el que en una forma muy esquemática trato de seguir como se orienta un incremento de ingresos de 100 en tres países que poseen distintos coeficientes de importación.

Puede observarse que en el País A. que tiene un gran mercado interno que le absorbe el 90% de sus incrementos de ingresos (puede suponerse que se ha extendido el crédito con cargo a sus reservas monetarias o que se han obtenido préstamos del exterior), y sólo des-

una el 10 % a compras en el extranjero, se necesitan 18 etapas de circulación para que de aquel incremento 100 vayan al extranjero 85.

En cambio el país B, que tiene un coeficiente de importación de 30 %, en la 7ª etapa ya ha perdido 88,2 del incremento, y el país C, con un 50 % de coeficiente de importación, en la 3ª etapa ya ha visto mermado su incremento en 87,5.

Sé que el cuadro formulado esquematiza bastante la realidad puesto que sigue las evoluciones de un sólo incremento de ingresos, cuando puede haber varios, y supone un coeficiente constante cuando puede ser variable, pero a los efectos de lo que pretendo demostrar, es suficiente. No es aventurado afirmar, pese a que carecemos de estadística al respecto, que los ingresos circulan tres veces o más en un año. Ello significaría que el país C, que tiene un coeficiente de importación de 50% pierde, prácticamente, cualquier incremento que de los mismos obtenga, en un año, y el país B, aproximadamente, en dos. Se aprecia así la importancia del coeficiente de importación, con respecto al tiempo, en cuanto se refiere a perder los incrementos de ingresos que pueden producirse por una mayor exportación, por la utilización de reservas monetarias, o por la utilización de divisas provenientes de préstamos internacionales.

La conclusión es: en un país que tiene un coeficiente alto de importación (por ejemplo, el Uruguay) el grado de retención de divisas es pequeño y éstas se diluyen rápidamente.

3. *Los Países de bajo Coeficiente de Importación no devuelven, por el Juego Regular del Comercio Internacional, la Totalidad de las Divisas que Reciben:*

La conclusión que acabo de extraer, desalentadora para países que tanto dependen del comercio exterior como el nuestro, se vuelve en la realidad más desfavorable aún si se recuerda que una parte de las divisas que reciben los países de bajo coeficiente de importación, no vuelven al mercado internacional por el juego del comercio exterior.

Esquematisando nuevamente la realidad, a los solos efectos ilustrativos, expongo numéricamente a continuación el proceso de distribución, entre dos países, de un incremento de ingresos de 100, ocurrido en uno de ellos. El fenómeno real, debe advertirse, está simplemente bosquejado, puesto que un país no comercia sólo con otro, sino con varios. Pero a los efectos de señalar el proceso de distribución dicho ejemplo será suficiente, pues puede suponerse que el país B, sea Uruguay y el país A sea el conjunto de todas las naciones que comercian con B. (Ver Cuadro II).

El cuadro nos señala que los incrementos de ingresos, de etapa en etapa disminuyen en B, mientras que ocurre todo lo contrario en

A que es el país de bajo coeficiente de importación. También nos indica que en el momento que el comercio exterior de los dos países se equilibra (etapa N° 12 en que las importaciones y exportaciones equivalen a 8.33) el incremento de ingresos de A es cinco veces superior al de B, lo cual es así porque hemos partido de la base de que los coeficientes de importación están en relación de 1 a 5 (10% para A y 50% para B).

Pero ese incremento de ingresos que venía circulando y continúa circulando en cada país una vez alcanzado el punto de equilibrio del comercio exterior, constituye, en la realidad, el monto de divisas que queda en cada economía. Obsérvese que los 16,67 que del incremento quedan en B, más los 83.33 que del incremento quedan en A, configuran los 100 originarios de incremento de ingresos producidos en aquel país.

Ello significa que el reparto del incremento de ingresos de B entre los dos países, una vez alcanzado el punto de equilibrio, no se ha realizado teniendo en cuenta el comercio exterior, sino en relación a la magnitud de los ingresos totales de cada país. En efecto, las cifras acumuladas de todas las etapas del proceso, en cuanto a comercio exterior, señalan:

<i>País</i>	<i>Exportaciones</i>	<i>Importaciones</i>	<i>Saldos</i>
A	169.44	86.11	+ 83.33
B	86.11	169.44	— 83.33

La conclusión que surge es que al repartirse entre dos países las divisas, no con relación a las cifras del comercio exterior sino referidas al ingreso de cada país, aquel que tenga un mayor ingreso y un menor coeficiente de importación se beneficiará, en tal forma, que parte de las divisas que absorba no volverán al país de origen por el conducto del comercio exterior.

Las cifras del cuadro precedente así lo evidencian.

Son pues los países de menores ingresos y de mayor coeficiente de importación los que se hallarán en peor situación para enfrentar las fluctuaciones económicas que, por la vía del comercio exterior, inciden en el balance de pagos.

Para finalizar: Considerando que el Uruguay se halla en la situación referida, debe perseguirse una política que tienda a incrementar el ingreso nacional y a disminuir el coeficiente de importaciones.

c) *El Contralor, los Saldos del Balance de Cuentas y los Déficit o Superávit Fiscales.*

Las cuentas internacionales, al finalizar un período, pueden arrojar saldos favorables o desfavorables. En el primer caso, al haberse

provisto bienes y servicios al extranjero por mayor cantidad de los recibidos del mismo, ocurre que:

1. En el mercado interno existe una mayor cantidad de ingresos monetarios circulando (el excedente de las exportaciones de bienes y servicios se ha traducido en un monto de divisas que se ha convertido, a su vez, en un aumento de billetes o depósitos bancarios en poder de los exportadores y/o productores);

2. en el mercado interno existe o puede existir un déficit de bienes y servicios puesto que se ha enviado al exterior una cantidad mayor que la que se ha recibido del mercado internacional;

3. el juego conjunto de un incremento en los ingresos monetarios y una disminución en los bienes y servicios, incide elevando los precios y originando una redistribución de los ingresos desde las capas de la población que los poseen bajos hacia las capas con ingresos elevados.

Cuando el Estado al finalizar un período, cierra sus cuentas con déficit, ocurre:

1. Existe en el mercado interno un incremento en los ingresos monetarios puesto que el Estado ha volcado sobre el mercado, en compra de bienes y servicios, una cantidad de medios de pago mayor que la que ha absorbido por la vía de los impuestos, tasas o contribuciones;

2. existe en el mercado interno posibilidad de que esos mayores ingresos monetarios se transformen en demandas efectivas;

3. por lo tanto, se presentan condiciones favorables para los ascensos de precios internos y, por lo tanto, para que se inicie una redistribución regresiva del ingreso nacional.

El problema puede agravarse si, existiendo contralor en el comercio exterior, el mercado interno está desabastecido puesto que, en este caso, la presión de los ingresos monetarios sobre una cantidad disminuída de bienes y servicios influirá en forma más intensa al alza de los precios y, en consecuencia, hará aún más regresiva la redistribución del ingreso nacional.

Tanto los saldos favorables provenientes del comercio exterior como los déficit fiscales pueden incidir en una suba de precios y en una perniciosa redistribución de la renta entre los distintos estratos de la población.

El Contralor de Cambios, el de Exportaciones e Importaciones y la política financiera del Estado deben, pues, coordinarse para evitar o atenuar aquellos procesos. En este sentido es indudable la importancia que el Contralor de Exportaciones e Importaciones tendrá en una política, no sólo de mantenimiento del ingreso nacional sino de su adecuada distribución. Deberá, para ello, actuar con unidad para que

el mercado no sufra escaseces y, además, deberá coordinar su política con la financiera de manera que no se refuercen los efectos desfavorables sino que, según las circunstancias lo exijan, se refuercen los efectos favorables o se compensen los efectos de una y otra política.

Lo dicho para el caso de los saldos favorables en el balance de cuentas y desfavorables en las cuentas públicas, se repite, a la inversa, para el caso de saldos desfavorables en las operaciones internacionales y favorables en las cuentas del Estado.

d) *El Contralor y las Políticas Monetaria, Bancaria, Crediticia y Cambiaria.*

La importancia que en la generación y distribución de nuestro ingreso nacional tiene el comercio exterior, vincula extraordinariamente la creación y absorción de medios de pago a las corrientes de exportación e importación. Las exportaciones se traducen en divisas que originan emisiones de billetes o creaciones de depósitos bancarios; las importaciones exigen la compra de divisas extranjeras por parte de los compradores nacionales, por lo tanto pagos en moneda nacional y, en consecuencia, a través de los mismos, se devuelven los billetes al Banco de la República y/o disminuyen los depósitos bancarios.

Este proceso, sin embargo, se complica si se recuerda que también actúa el crédito financiando en el período previo a la exportación efectiva así como en el período que transcurre entre la importación efectiva y su comercialización definitiva.

Deben, pues, vincularse, forzosamente, las políticas monetaria y crediticia. La autoridad monetaria debe perseguir la elasticidad del sistema monetario adecuando la provisión de medios de pago a las necesidades del mercado, tratando, en todo momento, de adecuar los billetes y depósitos a las exigencias del comercio y la industria, tanto en lo que se refiere a las cantidades como a la época.

Como el comercio exterior tiene tanta incidencia sobre los medios de pago, es absolutamente indispensable que coordinen sus políticas el organismo responsable de los aspectos monetarios y crediticio y el organismo encargado de regular lo que tiene atinencia con el aspecto físico de las exportaciones e importaciones.

Ahora bien, los bancos no solamente prestan servicios relacionados con el comercio internacional sino que atienden otras múltiples actividades que también tienen sus propias exigencias en lo que se refiere a las cantidades de medios de pago y época de utilización de los mismos. No obstante, ante la enorme importancia que en la creación y absorción de medios de pago tienen las operaciones vinculadas con el comercio exterior, gran parte de la política bancaria debe tener permanentemente presente las alternativas del comercio internacio-

nal. La mayor parte de los aspectos de la política bancaria en materia de disponibilidades, posibilidades de colocación, captación de ahorro, etc., está estrechamente conectada con la política de exportaciones e importaciones. Es a todas luces necesaria la coordinación de las referidas políticas.

Finalmente, cabe recordar que los medios de pago creados y absorbidos por el comercio exterior, así como las financiaciones correspondientes y, por lo tanto, las disponibilidades que los bancos pueden destinar a otro tipo de operaciones, dependen de las relaciones de cambio fijadas a nuestra producción exportable o a nuestras compras al extranjero.

Es imposible actuar, pues, sin coordinar las políticas monetaria, bancaria, crediticia y cambiaria, con la política del comercio exterior. En realidad, el problema del tipo de cambio es el más importante porque es quien denota, en definitiva, el estado del sistema económico nacional en el concierto mundial ya que es en el mercado de cambios, en el juego de ofertas y demandas de divisas —representativas de demandas y ofertas de bienes y servicios—, donde se manifiestan la potencialidad de la estructura y el sistema económicos nacionales para crear ingresos.

e) *El Contralor y la Política de Desarrollo Económico.*

En páginas anteriores concluimos:

1. que el desarrollo económico, entre otros objetivos, persigue elevar el ingreso nacional al máximo compatible con la estructura nacional, el sistema económico y las circunstancias históricas;

2. que el desarrollo económico obliga, por lo general, a una redistribución permanente de los rubros de importaciones puesto que sustituye importaciones por producción interna a la vez que aumenta las demandas de productos foráneos en virtud del incremento del ingreso nacional;

3. que en el comercio internacional los países de menor ingreso y mayor coeficiente de importaciones son los que se hallan en peores condiciones para paliar las fluctuaciones que por la vía de las exportaciones e importaciones inciden en el balance de cuentas.

Por lo tanto, el Contralor debe unirse en los esfuerzos para elevar el ingreso nacional y para disminuir el coeficiente de importaciones. Disminuir el coeficiente de importaciones no significa disminuir el monto de la importación sino su relación con respecto al rédito nacional. Así, por ejemplo, si de una primera etapa en que las importaciones ascienden a 400 millones de pesos y el rédito nacional a 1,200 millones de pesos, es decir, el coeficiente de importaciones es de 0,33, se puede pasar a una segunda etapa en que las impor-

taciones y el ingreso nacional son, respectivamente, 600 millones de pesos y 2,400 millones de pesos, el coeficiente de importaciones disminuiría a 0,25 sin haber dejado de beneficiar al comercio internacional que habría visto incrementadas sus operaciones en 200 millones de pesos.

Por lo tanto, a través del Contralor se puede orientar nuestra producción de manera de obtener más elevado coeficiente de consumo, inversiones, exportaciones —públicas o privadas— y se puede atenuar la vulnerabilidad de nuestro sistema económico frente a los impactos provenientes del exterior, fundamentalmente, se puede disminuir el coeficiente de importaciones.

f) *El Contralor y el Coeficiente de Importaciones.*

1. *Las Importaciones dependen de las Fluctuaciones Económicas Externas:*

No merece mayor comentario esta afirmación puesto que el volumen de nuestras compras depende de nuestras disponibilidades de divisas, y éstas, a su vez, dependen de las oscilaciones cíclicas foráneas. Las actividades económicas internas y las importaciones, por lo tanto, van estrechamente ligadas a las fluctuaciones del balance de pagos.

2. *Justificación de la Baja del Coeficiente de Importación por un organismo estatal:*

Si se debe combinar una política monetaria de expansión interna con una política de reestructuración de las importaciones, para lograr el mantenimiento de un elevado nivel de ocupación, es necesaria la intervención estatal mediante la existencia de un organismo público.

La segunda justificación exige también una intervención estatal. Debe evitarse que las depreciaciones monetarias pesen por igual en todas las actividades económicas internas.

Es sabido que la depreciación monetaria configura una protección a toda la industria nacional, tanto a las ramas de la misma que deben defenderse por ser económicamente aconsejables, como aquellas para las que la protección no es conveniente. Es evidente que la conducta no debe ser esa y que tiene que existir un organismo que discrimine con racionalidad, cuales son las industrias que deben fomentarse y cuales las que deben desecharse.

3. *Procedimientos para disminuir el Coeficiente de Importaciones:*

Si deseamos comprimir nuestras adquisiciones del extranjero sin que se resientan las actividades económicas internas, considero que

la primera medida a tomar debe ser la restricción de las compras de artículos de consumo corriente que pueden ser producidos en nuestro propio país, y las de artículos superfluos o de lujo. Con ello, a la vez que incrementamos los ingresos domésticos, dejamos divisas libres para la adquisición de maquinarias y materias primas que posteriormente repercutirán posibilitando nuevos incrementos de ingresos. En el fondo, la tarea a emprender es una reestructuración de nuestras importaciones que permita una redistribución y una elevación del ingreso nacional.

Desde luego que la selección de las importaciones debe hacerse con sumo cuidado tratando de impedir primero las de aquellas mercaderías que nuestras industrias locales producen a costos equivalentes o casi equivalentes a las del extranjero; luego aquellas que pueden producirse en el país con materia prima local, porque ello nos significaría un ahorro grande de divisas, y finalmente tratando de impedir el nacimiento de industrias cuya producción exija un gran porcentaje de materia prima extranjera y un escaso valor de manufactura nacional.

Tales objetivos pueden perseguirse con una política de tarifas y/o de contingentes, o por una política de restricción en la venta de divisas.

Las tarifas aduaneras, si bien significan una valla al similar extranjero, no poseen un grado de selectividad tal como para obtener la totalidad de los objetivos enunciados.

Los contingentes tampoco poseen el grado de selectividad exigido. Cuando se contingenta la importación de una mercadería el mejor procedimiento parece ser el de la autorización obligatoria para la importación, siempre que se inspire, además de los expuestos, en los dos principios siguientes:

1. el monto de las divisas que se compromete a poner a disposición de los importadores no debe superar el importe de las monedas extranjeras que puede obtener de las distintas fuentes; y
2. persiguiéndose la reducción de las importaciones, no deben autorizarse más que las indispensables.

g) *El Contralor y los Métodos para Ofertar el Cambio Extranjero Disponible.*

Habiendo llegado a la conclusión de que el mejor procedimiento para lograr los fines establecidos, se logra a través de la venta de divisas a los importadores, debo decidir acerca del método a seguir para la misma.

Cuatro posibilidades existen al respecto:

1. Ofrecer el cambio al mejor postor en licitaciones periódicas. Es un método simple y más acorde con un régimen de libertad, pues

el tipo de cambio no puede ser manipulado por la autoridad monetaria del país. Pero tiene dos inconvenientes: que los importadores previendo una suba en la cotización de la divisa extranjera adquieran cantidades exageradas, aún con fines especulativos y que los adquirentes de las divisas en las categorías que incluyen productos de gran mercado, acepten precios muy altos o aumentos mayores que en las de otros productos, cuando al país pudiera convenirle la importación de estos últimos;

2. fijar para cada importador una cuota de cambio para cada uno de los ramos y categorías de los bienes que se proponga importar. Tiene la desventaja de que las cotizaciones se fijan artificialmente por la autoridad monetaria, con prescindencia de las que corresponderían a la oferta y demanda de divisas extranjeras, pero introducen un elemento de orden dentro de las importaciones y permiten lograr aquella reestructuración de las mismas compatibles con una redistribución e incremento del ingreso nacional;

3. consiste en combinar los dos métodos anteriores: fijación de una cuota de cambio y licitación periódica de las divisas, con lo que se lograría eliminar el defecto señalado al segundo método, respecto de la manipulación que la autoridad monetaria realiza en cuanto al precio de la moneda extranjera; y

4. Consiste en solicitar con antelación, a los importadores, declaraciones en las que detallarán sus necesidades. Totalizadas por sectores (industria, comercio, transportes, etc. o consumo, bienes de capital, nuevos o de reposición, o por tipos de mercaderías) las autoridades autorizan, total o parcialmente, sujetas a inspección, las respectivas importaciones.

* * *

En nuestro país no se dan métodos 1° y 3°. La Ley N° 10.000 de 10 de enero de 1941 exige que las distribuciones de cambio extranjero se efectúen por el régimen de cuotas individuales.

El 4° método —aunque dudosamente legal, ante el artículo 14 de la referida ley N° 10.000 que determina la exigencia de distribuir por el método de las cuotas individuales— se utiliza para los industriales que se quieran acoger a dicho régimen (decreto de 26 de octubre de 1954).

Atento al predominio, pues, que nuestro régimen legal otorga al sistema de adjudicación por cuotas individuales, en adelante concentraré mi estudio en el mismo.

VI

La Cuota Individual de Importación

a) *Concepto de la Cuota Individual de Importación.*

El artículo 9 del Decreto de 1º de abril de 1940, define la Cuota Individual de Importación como un "índice comparativo de la relación de equivalencia existente entre los importadores de cada "gremio".

El gremio, a su vez, es un conjunto de profesionales, comerciantes, empleados u obreros de un mismo ramo o especialidad; el gremio, puede existir, aún sin forma alguna de asociación, por el mero hecho de existir cierto número de personas de idéntica ocupación (Diccionario de Contabilidad, Organización, Administración, Control y Ciencias Afines, Tomo IX, primera edición argentina, página 110).

Pero la especialización en un mismo ramo caracteriza a éste frente al todo, lo independiza de dicho todo y da lugar al ramo. Este consiste "en la especialización comercial en un artículo o serie de productos afines" (Diccionario de Contabilidad, organización, administración control y ciencias afines, Tomo XIII, primera edición argentina, página 24).

De lo expuesto resulta:

1. Que la especialización en un artículo o servicio, o en una serie de artículos o servicios afines, caracteriza el ramo;
2. que el conjunto de comerciantes que actúa en un mismo ramo constituye un gremio y,
3. que la cuota es un índice comparativo que pretende señalar la relación de equivalencia *entre las firmas importadoras de cada gremio.*

b) *Tipos de Cuota Individual.*

Las cuotas individuales de importación pueden ser clasificadas, desde un punto de vista expositivo, en dos grandes campos:

1. Cuotas individuales de importación "monetarias" y,
2. Cuotas individuales de importación simplemente "numéricas".

c) *Objetivos de la Cuota Individual de Importación.*

1. *Persigue la Equidad en las Distribuciones de Divisas entre los Distintos Ramos y entre las Distintas Firmas Integrantes de cada Ramo.*

La fórmula más simple y muy utilizada en las distintas economías frente a las escases de divisas para importar es la que se conoce con el nombre de contingente. De acuerdo con ella las autoridades fijan cupos cambiarios para los distintos ramos de actividad, realizan los llamados de importación correspondientes y, a medida que se presentan los interesados, autorizan las solicitudes de importación hasta que se cubre el cupo correspondiente. Por este sistema, los que se presentan primero son los que tienen posibilidades de importar. Es un régimen que desconoce las capacidades, las potencialidades y necesidades de las empresas y que prescinde totalmente del crédito ganado por las distintas firmas merced al esfuerzo de una serie de años.

La Cuota Individual de Importación permite, en cambio, frente al método de la contingenciación:

- a) en caso de escasez de divisas que la comprensión de actividades se realice entre los distintos ramos y firmas integrantes de los mismos en forma paralela y proporcional;
- b) en caso de abundancia de divisas que la expansión de las actividades se realice también en forma paralela y proporcional entre los distintos ramos y firmas integrantes de los mismos.

Es, pues, más conveniente, la fórmula de la Cuota Individual de Importación que la fórmula de los contingentes o medidas similares.

2. *Persigue el Establecimiento de Directivas con cierta Estabilidad pero de Vigencia Periódica.*

La actuación de las firmas importadoras, si bien depende del juego de factores económicos, no depende exclusivamente de ellos. También influyen en su accionar factores políticos, jurídicos, sociales y, muchas veces, de orden natural.

Por otra parte, las empresas tienden a mejorar, a progresar.

Las directivas que orientan, pues, el régimen de Cuota Individual de Importación, no pueden ser enteramente estables pues im-

pedirían la adecuada coordinación con las fluctuaciones que imponen los factores políticos, jurídicos, sociales, naturales y económicos. Deben ser lo suficientemente estables —las modificaciones deben hacerse con parsimonia— para poder permitir el planteamiento de las importaciones a largo plazo pero, a la vez, deber ser lo suficientemente flexibles para no impedir el progreso de las distintas firmas, actividades, y, en definitiva, de la economía nacional.

Además, la vigencia de la Cuota Individual de Importación no puede ser permanente. El régimen tiene su razón de ser, fundamentalmente, en período de escasez de divisas extranjeras y, en menor grado y a efectos de que no ocurra una transición brusca en el período en que la escasez tiende a transformarse en abundancia. Pero cuando se ha alcanzado plenamente ésta no es totalmente necesaria la actuación de un régimen que complica el comercio internacional o interno tan intensamente en la creación y distribución de los ingresos del país. Existen períodos en que la obligación del permiso previo puede eliminarse totalmente y otros en que puede liberalizarse el régimen mediante la simple aceptación de declaraciones juradas para ciertos rubros, subrubros, mercados o categorías.

En resumen, pues, las directivas que debe perseguir la Cuota Individual de Importación deben ser:

1. Cierta estabilidad para permitir los planes a plazo más o menos largo;
2. flexibilidad suficiente como para no impedir el progreso de la economía nacional y,
3. vigencia limitada a aquellas fases o períodos de escasez a semiescasez de divisas en qué en beneficio de los intereses más elevados de la economía nacional todos los ramos y firmas deben soportar sacrificios en forma paralela y proporcional.

3. *Debe permitir las Prácticas Comerciales e Industriales.*

El establecimiento de régimen de Cuota Individual de Importación depende, por lo tanto, fundamentalmente, de la etapa cíclica que esté atravesando la economía nacional. Es solamente en determinadas fases que debe entrar a regir. En esas etapas desfavorables para la marcha de la economía nacional es cuando se soporta un régimen de tal naturaleza con la finalidad de que todos los integrantes de la comunidad aporten su parte de sacrificio para poder paliar la situación. La comprensión de las actividades —salvo excepciones muy bien justificadas por el interés nacional —debe ser paralela y proporcional.

La implantación de un régimen de Cuota Individual de Importación no debe significar pues:

- a) Prohibición de importar al comercio en beneficio de la industria o viceversa;
- b) no debe prohibir la importación a ciertos ramos comerciales o industriales en beneficio de los restantes; y
- c) no debe prohibir la importación a ciertas firmas comerciales o industriales en beneficio de los demás.

La fijación de las cuotas individuales de importación debe tener presentes las **necesidades de la plaza** —comerciales e industriales— y las necesidades mínimas de los importadores. En general, la compresión de las actividades, o la expansión de las mismas (cuando sea necesario que se realicen en un régimen de Cuota Individual de Importación) debe ser general y no más o menos unilateral.

En definitiva, una vez que se han tenido en cuenta los recursos cambiarios, las necesidades de los importadores y las prioridades que exige la economía nacional, la compresión o la expansión de la misma debe ser general y no dirigida a establecer desigualdades en los sacrificios o en los beneficios que exijan o concedan las circunstancias por las que atraviese el país. En el caso concreto de la compresión de actividades, que es la más dolorosa, debe haber restricciones a la importación pero no prohibiciones.

4. *Debe Determinarse Anticipadamente.*

La Cuota Individual de Importación debe determinarse en forma monetaria y notificarse a los interesados. Ello permitirá a los distintos importadores conocer anticipadamente los posibles recursos con que contarán a lo largo del período y, de acuerdo con ellos, podrán proyectar con suficiente tranquilidad los planes a que sujetarán la restricción o expansión de las actividades de importación.

Ello redundará beneficiosamente sobre la economía nacional porque impedirá la excesiva inmovilización de recursos en mercaderías (tal como ocurre hoy en previsión de dificultades futuras) o la excesiva disponibilidad que exige el sistema de Cuota Individual de Importación simplemente numérico ya que el importador debe estar preparado para poder absorber cualquier cuota que se abra más o menos repentinamente.

La Cuota Individual de Importación, en definitiva, debe ser monetaria y debe determinarse con suficiente anticipación para que los importadores puedan proyectar adecuadamente sus actividades relativas al comercio internacional.

5. *Debe Eliminar, al máximo posible, la Discrecionalidad.*

La discrecionalidad debe eliminarse en cualquier sistema económico que deba recurrir a la Cuota Individual de Importación.

En efecto, si el sistema económico tiene predominio de la libre empresa, es decir, si todavía existe una superioridad de la economía de tráfico libre sobre el resto de los sectores más o menos intervenidos, la distribución de las licencias de importación debe ser pareja. El procedimiento no debe permitir ninguna discrecionalidad que de lugar a que se modifiquen las posiciones de las distintas firmas dentro de un mismo gremio o de los distintos gremios entre sí por motivos distintos a los propios de la evolución de los factores que constituyen la empresa.

Lo mismo tiene que ocurrir en el caso contrario de una economía intervenida. En este caso, el norte que guía la distribución será el interés de la economía nacional y él estará por encima de los propios y particulares de los gremios sobre las firmas integrantes de dichos gremios. Es necesario pues, también, en este tipo de economía, quitar toda posibilidad de que los altos intereses nacionales puedan verse distorsionados, retaceados o no logrados por intervenciones de funcionarios que tengan miras distintas.

El régimen de Cuota Individual de Importación debe, por lo tanto, tender a eliminar toda posible discrecionalidad, debe establecer normas que determinen la forma de distribución y dejen al arbitrio el menor campo posible.

6. Debe utilizar Elementos Objetivos para Determinarse cuantitativamente.

Lo anteriormente expuesto lleva de la mano a la conclusión de que, si se deben dar normas de distribución que impidan la arbitrariedad y la discrecionalidad de los funcionarios, de aplicarse el régimen, deben definirse los elementos a través de los cuales se objetivarán los derechos de cada empresa a la obtención de divisas extranjeras.

Sin embargo, el problema es muy complejo, por lo que hay que actuar con sumo tacto en la adopción de las normas que definan los derechos de cada firma. Un texto positivo debe determinar la forma de cuantificación de los derechos de cada empresa a las más o menos escasas divisas extranjeras. Ahora bien, un reglamento de esa índole, lógicamente, tiene que ser de orden general, sus principios deberán actuar en tal esfera y, en consecuencia, los índices que se adopten para lograr la finalidad perseguida también deberán ser de aplicación general.

Si se actuara teniendo presente la empresa individual, el problema se complicaría enormemente puesto que no existe ningún índice que tenga el mismo peso o que represente los mismos valores en todas las firmas. El personal ocupado, por ejemplo, puede ser un índice muy representativo de la capacidad económica en la indus-

tria y, sin embargo, puede no serlo para ciertos ramos comerciales. Lo mismo ocurre con cualquier índice que se quiera adoptar con carácter general con la pretensión de que tenga el mismo valor representativo en cualquier firma. Es que, los fines y los medios para lograr esos fines, son distintos en las diversas empresas.

La solución, señalada ya por la experiencia, la historia de otros países y nuestra propia legislación, está en enfocar el problema desde un ángulo distinto. La resolución del problema, observando el ángulo estrictamente individualista, como lo haría una típica sociedad liberal, tal como se acaba de exponer, sería imposible. Pero si las empresas se agrupan en sectores, ya la solución se haría más factible. Si se reúnen las firmas que tengan especialización idéntica en un mismo grupo se habrá simplificado la resolución del problema. El grupo se constituirá con firmas que persigan fines muy semejantes; ese agrupamiento de empresas con finalidades muy semejantes permitirá, a su vez, aplicarles índices en forma general a todos los integrantes pues, entonces, las cifras en que se concretarán los derechos de cada una serán muy representativas.

La solución, por lo tanto, a mi juicio, está en llenar las siguientes dos condiciones:

- a) a los efectos de la legislación, los índices que determinarán cuantitativamente los derechos de cada importador a las divisas extranjeras deberán ser de aplicación general;
- b) a los efectos de que no se cometan arbitrariedades, las firmas deberán ser reunidas en grupos, llámense gremios o ramos caracterizados por la persecución de fines idénticos.

Proceder de otra manera, enfrentar empresas y no ramos, permitiría un cambio brusco, una transformación muy grande, en la posición que guardaban las distintas empresas antes de la aplicación del régimen y la que tendrán después de aplicado el mismo en virtud de que, como ya se dijo, los índices no pesan igualmente en las distintas empresas.

Si se actuara por agrupamientos, entonces la solución es factible y pueden aplicarse los mismos índices, con carácter general, a todas las firmas, individualmente consideradas, sin temor. De realizarse los repartos de divisas por ramos o gremios, como los índices se aplican a empresas que se enfrentan, en general, a los mismos problemas y que tienden, también en general, a lograr las mismas finalidades, los índices serán bastante representativos de la posición de cada una de ellas dentro de los respectivos ramos.

Los índices que no podían ser representativos para los miles de empresas pasan a ser muy representativos para las firmas que constituyen un ramo.

En síntesis, el procedimiento parecería que debiese ser:

- a) Determinar los distintos ramos o gremios, caracterizarlos y clasificarlos;
- b) determinar las firmas que integran cada uno de aquellos ramos o gremios y,
- c) calcular los índices generales que concretarán los derechos de cada firma dentro de cada ramo. Las distribuciones de divisas se harían por ramos o gremios y dentro de ellas actuarían los índices de cada firma con lo cual se cumpliría la exigencia del Decreto de 1º de abril de 1940: "Mantener la equivalencia entre los distintos integrantes de cada gremio".

VII

Determinación Cuantitativa de la Cuota Individual de Importación

En el Capítulo anterior había arribado a la conclusión de que era necesario eliminar toda posibilidad de discrecionalidad y arbitrio. Con la finalidad de eliminar, en lo posible, la intervención del elemento humano, deben establecerse las normas de carácter general que determinen la fórmula a que estará sujeto el cálculo de la Cuota Individual de Importación. Ello exige la elección de índices que se consideren representativos de las distintas empresas que concurrirán a una distribución de divisas extranjeras. Y exige también que se establezca el procedimiento de elaboración de esos índices para concretar, en una cantidad final, lo que constituirá, el derecho, cuantitativamente expresado, de cada firma importadora que concorra a la referida distribución.

Los índices pueden ser agrupados, a efectos de su estudio, en índices representativos de la estructura nacional, pública o privada, e índices formales.

A su vez, el procedimiento de determinación de la Cuota Individual de Importación, puede conducir a obtener una cuota estática o más o menos dinámica. Veamos cada uno de estos aspectos.

a) *Indices Representativos de la Estructura Nacional, Pública o Privada.*

1. *Naturaleza de los Ramos y de las Firmas.*

Para determinar los índices representativos que se concretarán, finalmente, en una Cuota Individual de Importación, a mi juicio, deben tenerse presente:

- a) la naturaleza de la economía nacional;
- b) la naturaleza de la economía privada.

Estudiar la naturaleza de la economía nacional o de la economía privada significa precisar la esencia de las mismas. Ella nos conducirá, fatalmente, a un estudio de estructura. La estructura de la

economía nacional se manifestará en los ramos, la de la economía privada se trasuntará en la estructura de las firmas. El análisis estructural de la economía nacional determinará las necesidades de los ramos; el análisis estructural de la economía privada desembochará en la determinación de las necesidades de las firmas y, fundamentalmente, se evidenciará en la apetencia por los distintos artículos.

El análisis estructural de las economías nacional o privada, conducirá, por lo tanto, a un estudio cuantitativo y cualitativo de las necesidades por ramos, por firmas y por artículos.

2. *Las Necesidades de la Economía Nacional y las de la Economía Privada.*

Los índices que se seleccionen, de acuerdo con lo expuesto, deben denotar a las autoridades encargadas del Contralor del Comercio Exterior, las necesidades de las economías nacional y privada. Estas, sin embargo, pueden ser de distinto tipo.

Si se recuerdan que los índices tienen por finalidad concretar cuantitativamente el derecho de las distintas firmas a una parte de las divisas con que cuenta la nación para proveer a su abastecimiento y se tiene presente, además, que las cuotas individuales de importación constituyen en general un régimen de excepción para épocas de escasez de moneda extranjera, será, de todo punto de vista, necesario que aquellas autoridades conozcan las necesidades no sólo normales sino las de atención indispensable o más o menos indispensables según las circunstancias.

Ello significa que los índices deben ser de tal índole que proporcionen, desde los ángulos de las economías nacional o privada, las necesidades normales y las indispensables a la totalidad de organismos y establecimientos. Las primeras fijarán el ideal a largo plazo de posible cumplimiento; las segundas los objetivos de cumplimiento inmediato o a plazo más o menos corto.

3. *La Importancia de las Economías Importadoras.*

Para poder cumplir con los objetivos expuestos en el apartado anterior, será indispensable estudiar las características de las distintas economías importadoras. Ello implica determinar con precisión las necesidades de cada organismo o firma importadora integrante de la economía, pública o privada.

La determinación más o menos precisa de las necesidades de los organismos o firmas importadoras se pretende cuantificar a través de distintos índices que señalan la "importancia" de los mismos. La "importancia" es un concepto complejo integrado por varios ele-

mentos, diversos según la época histórica o la fase cíclica. La “importancia” se mide, primordialmente, por los fines que el organismo o las firmas pretenden llenar, por la amplitud de los sectores que pretenden abastecer, por el grado de urgencia de las necesidades que tienden a satisfacer y por el volumen de las organizaciones puestas en marcha para cumplir aquellas finalidades descriptas.

Siendo todos ellos elementos muy variables, la “importancia” es también un elemento variable que no depende exclusivamente de factores económicos sino también de otros factores de índole social.

No debe llamar pues, la atención que los índices a través de los cuales se pretende medir la “importancia” de los organismos o firmas importadoras sufran variantes, supresiones, adiciones, en el curso de los años. Nuestra propia experiencia lo evidencia. En el curso de los últimos quince años los textos que han pretendido cuantificar la “importancia” de los establecimientos, por ejemplo, han impuesto sucesivas modificaciones a los índices utilizados con tal finalidad.

En nuestro país, en el aspecto que se está tratando, la tendencia ha sido distinguir dentro de la “importancia” la correspondiente a los fines perseguidos y a los sectores a abastecer en lo referente a las organizaciones puestas en juego para lograrlo.

A lo primero se ha tendido mediante preferencias o prioridades otorgadas en la periodicidad o cuantía de los cupos cambiarios.

Los segundos se han atendido tratando de medirlos mediante índices objetivos que pretenden:

- a) Cuantificar la “importancia” a través del presupuesto de las firmas importadoras. A esa tendencia responde la declaración de los montos de sueldos, salarios, impuestos, tasas, contribuciones y alquileres.
- b) Cuantificar la “importancia” a través del posible volumen del giro. Es por ello que se exige la declaración del monto de las compras de origen nacional y extranjero
- c) Cuantificar la “importancia” a través de la potencialidad económica que denota el monto de capital afectado. Por tal circunstancia es que debe denunciarse el capital fiscal a los efectos del Impuesto a las Ganancias Elevadas.
- d) Cuantificar la “importancia” mediante la combinación de las tentativas a que se refieren los apartados a), b) y c). Tal es el régimen actualmente vigente.

* * *

Resumiendo: en cuanto tiene referencia con los índices representativos de la estructura económica nacional, pública o privada, estimo:

- a) Que debe realizarse un análisis por ramos y por organismos o firmas importadoras;
- b) ello permitirá determinar las necesidades normales e indispensables de las economías, pública y privada; y,
- c) atento a lo anterior, se podrán establecer cupos cambiarios que:
 1. en su frecuencia o en su monto se determinarán por los fines o por la urgencia y volumen de las necesidades de los sectores que pretenden satisfacer. Ello significa atender las necesidades por ramos;
 2. en su distribución individual, por organismos o firmas importadoras, se tendrá en cuenta la cifra que concreten los distintos índices adoptados para determinar la "importancia" de cada importador.

b) *Índices Formales.*

En este grupo de índices se incluyen todos aquellos referentes a motivos distintos de los de fondo (por ejemplo, el cumplimiento de normas jurídicas). En general, son índices que se toman en cuenta pero por motivos no directamente vinculados con el problema de la Cuota Individual de Importación. Es el caso de aquellos que evidencian que se está al día, por ejemplo, en los distintos tributos jubilatorios, de que se ha cumplido con ciertos requisitos en materia de libros rubricados, etc.

Todos ellos pueden repercutir, indirectamente, postergando el goce de los derechos que puede otorgar la Cuota Individual de Importación.

Existen, sin embargo, ciertos índices que, sin ser preferentemente de fondo, pueden repercutir directamente en el monto de la Cuota Individual de Importación: tal el caso típico de la antigüedad, que sólo en parte es de fondo —en cuanto pretende la estimación de un crédito mercantil creciente con la edad— y, no obstante, incrementa cuantitativamente la Cuota Individual de Importación.

En definitiva entiendo conveniente que se aproveche el establecimiento de la Cuota Individual de Importación para hacer observar una serie de disposiciones dando así una especie de prima a quien las cumple. Pero, en virtud de la propia finalidad de estos índices, considero que es innecesario una mayor extensión sobre el punto.

c) *Necesidad de Establecer Posibilidades de Dinamización a la Cuota Individual de Importación.*

Señalados los índices a tenerse en cuenta para determinar numéricamente la "importancia" de los distintos organismos y firmas y, por lo tanto, de los distintos gremios, y determinando, también, el procedimiento de elaboración de los referidos índices hasta que se concreten en una Cuota Individual de Importación que indicará el derecho total con que cada importador se presentará a cada distribución de divisas, es necesario evitar que dicha cifra final conspire contra el progreso de las distintas firmas y gremios.

En el curso del período para el cual regirá la Cuota Individual de Importación, las distintas empresas u organismos pueden enfrentarse a variaciones en sus necesidades, ya sea por ampliación del mercado, por extensión de sus propios equipos o de sus organizaciones de distribución o venta, etc. Es de todo punto de vista necesario que se contemplen esas posibilidades de incrementación —o, en su caso, de disminución— y que las disposiciones referentes a régimen de cuotas individuales de importación deban prever la posibilidad de ampliación o disminución de los respectivos derechos.

Las reglamentaciones deben incluir entre sus disposiciones normas lo suficientemente generales y amplias para contemplar situaciones del tipo de las enunciadas, que tiendan a hacer de la cuota algo dinámico y la alejen, por lo tanto, de esa concepción que generalmente se tiene de que constituye un simple y frío cálculo numérico y, especialmente, que, en caso de aceptarse la idea, ella no beneficie solamente a un sector sino a todos los sectores de importadores (no debe ser, como actualmente, en que, por ejemplo, por el Aviso N° 149/51, sólo se beneficia prácticamente a los industriales).

VIII

El Asesoramiento de los Gremios al Contralor de Exportaciones e Importaciones

En el Capítulo VI —referente a los objetivos de la Cuota Individual de importación— concluía:

1. Que la Cuota Individual de Importación es un índice comparativo de la relación de equivalencia existente entre los importadores de cada gremio;

2. que la Cuota Individual de Importación debe ser de tipo monetario;

3. que la Cuota Individual de Importación debe perseguir lograr una serie de finalidades (por ejemplo, equidad en la distribución de divisas entre los distintos ramos y entre los distintos integrantes de cada ramo) y,

4. que la distribución de divisas debe realizarse por ramos y, dentro de éstos, por firmas.

En el Capítulo VII, al pretender determinar cuantitativamente la Cuota Individual de Importación, deñuje que los elementos numéricos:

1. Debían referirse a índices representativos de la estructura nacional, pública o privada, que tuvieran presentes:

a) la naturaleza del ramo o de la firma;

b) las necesidades de la economía nacional, pública o privada; y

c) la importancia de las economías individuales.

2. debían tenerse presentes, también, ciertos índices formales; y

3. debía permitir establecer la posibilidad de dinamizar la Cuota Individual de Importación durante el lapso de vigencia.

Haciendo un análisis de conjunto de las conclusiones logradas, puede deducirse que de las cuatro a que se arribó en el Capítulo VI, tres de ellas se refieren expresamente al concepto de ramo (la primera, la tercera y la cuarta) y que de las tres conclusiones logradas

en el Capítulo VII, dos de ellas también se refieren expresamente al concepto de ramo (la primera y la tercera).

Es evidente, pues, que la Cuota Individual de Importación, en sus objetivos y en su determinación cuantitativa, tiene expresamente en cuenta el ramo.

A su vez, la Cuota Individual de Importación tiene por finalidad última la distribución de divisas entre distintos importadores. La conclusión debe ser, por lo tanto, que si se tiene en cuenta el ramo para lograr los objetivos que persigue y para determinarse cuantitativamente, también la distribución de divisas debe hacerse por ramos y dentro de éstos, recién entonces, por firmas.

Esta afirmación se confirma no sólo por el razonamiento que vengo exponiendo sino también —al igual que en los Capítulos anteriores— recurriendo a la legislación vigente en las distintas etapas del Contralor de Importaciones.

En efecto, el Decreto de 24 de agosto de 1934, exponía en su primer considerando que, para suprimir futuros desequilibrios en el balance de cuentas y facilitar el saneamiento monetario del país, convenía que se vinculase a la Comisión Honoraria de Cambios la representación de todos los elementos económicos y gremiales directamente interesados en la distribución de divisas. Con ello, según el mismo considerando, se les ofrecía la oportunidad de intervenir en el funcionamiento de la nueva organización y de cooperar en el aumento de su eficacia.

Es por ello que el Artículo 2º, en su inciso b), establecía que la Comisión Honoraria de Cambios funcionaba en forma autónoma para el ejercicio de sus cometidos, que serán los siguientes:

- b) “Estudiar y resolver en definitiva sobre las sugerencias y “ cuestiones que promueven las comisiones asesoras gremiales”. Establecía, además, en sus Artículos 3º, 4º y 5º lo siguiente:

Artículo 3º “La Comisión Honoraria de Cambios constituirá las “ Comisiones Gremiales que estime necesarias para que estén debidamente representados los gremios solicitantes de cambios. Cada “ Comisión podrá representar diversos gremios afines”.

Artículo 4º “Las Comisiones Asesoras Gremiales se constituirán “ de la manera siguiente: un delegado de la Comisión Honoraria “ de Cambios que ejercerá la presidencia; un delegado del Consorcio “ de Representantes de Fábricas y siete delegados elegidos por el “ gremio, que debe estar constituido con personalidad jurídica. A falta “ de esta personería, dichos delegados serán elegidos por la Comi- “ sión Honoraria de Cambios, la que también determinará las pro-

“porciones en que los delegados gremiales deban ser elegidos, en caso de existir en un mismo gremio o grupo de gremios afines más de una asociación con personería jurídica”.

Y, finalmente, el

Artículo 5º, disponía: “Las Comisiones, Asesoras tendrán los cometidos siguientes:

- “a) Asesoramiento amplio en la Comisión Honoraria de Cam-
bios en las funciones correspondientes a ésta;
- “b) proponer la distribución individual de las divisas asignadas
al gremio;
- “c) fiscalizar las estadísticas y declaraciones que se formulen
con relación al ramo o ramos correspondientes a la Co-
misión;
- “d) estudio y determinación de las existencias y necesidades
de los diferentes renglones de la importación”.

Posteriormente, sucesivas disposiciones, impusieron la colaboración de las distintas gremiales en las tareas de las diversas Comisiones Honorarias.

Así el *Artículo 1º* de la ley Nº 9.440, de 9 de noviembre de 1934, dispuso:

“...dentro de cada rubro la Comisión señalará cuotas individuales a las diferentes casas o firmas importadoras. Para estos efectos, la Comisión tratará de obtener la colaboración de los diferentes gremios”.

El *Artículo 9*, del Decreto de 18 de diciembre de 1934 prescribió:

“En la fijación de las cuotas individuales de las diferentes casas o firmas importadoras, dispuesto por el apartado 2º, del *Artículo 1º* de la ley, deberán ser previamente oídos los gremios respectivos, siempre que tengan acreditada la correspondiente personería jurídica, debiendo expedirse éstos dentro de los plazos que fije la *Comisión*”.

El Decreto de 1º de abril de 1940, estableció:

Artículo 11. Las Cuotas individuales a que se refiere el artículo 8º de este Decreto serán fijadas en la forma siguiente:

“...B) la Comisión de funcionarios hará el análisis individual de las fichas teniendo en cuenta para ello la naturaleza del establecimiento, sus necesidades normales y la importancia y antigüedad de su giro, así como la utilidad que

“ para la economía nacional tenga la importación respectiva. Las entidades gremiales con personería jurídica serán consultadas sobre la fijación de las cuotas”.

Las entidades gremiales, pues, deben colaborar con las Comisiones Honorarias. Ello ocurre tanto bajo el régimen de la ley N° 9.440, de 9 de noviembre de 1934, como bajo el régimen de la ley N° 10.000, de 10 de enero de 1941:

- a) Bajo el régimen de la ley N° 9.440, por lo dispuesto por el Artículo 1° de la misma ley y,
- b) bajo el régimen de la ley N° 10.000, por lo dispuesto por el Artículo 24 de la misma ley. Este exige que la Comisión Honoraria eleve al Poder Ejecutivo, para su aprobación, un Anteproyecto de reglamentación, de la ley en el que se tenga en cuenta, entre otras cosas, el procedimiento para la distribución de divisas y su debido contralor. Y el mismo Artículo le impone al Poder Ejecutivo tener en cuenta, en cuanto fuese aplicable, el Decreto de 1° de abril de 1940 que, según vimos, exige la consulta a las entidades gremiales.

Esa colaboración se impone porque los gremios son las entidades que están mejor preparadas para asesorar a las Comisiones Honorarias —en virtud de constituir conjuntos de comerciantes que actúan en un mismo ramo— en materia de:

1. Relación de equivalencia entre los distintos importadores de cada gremio;
2. conocimiento de los distintos integrantes de cada ramo para lograr que se efectúe una distribución de divisas con equidad;
3. conocimiento de la naturaleza de los ramos o de las firmas;
4. conocimiento de las necesidades en cada ramo; y
5. conocimiento de la “importancia” de las distintas firmas integrantes de cada ramo.

* * *

Al estudiar los objetivos y la forma de determinar cuantitativamente la cuota individual de importación, anteriormente, había llegado al convencimiento de que dicha cuota individual debía dividirse en ramos. Ahora, de acuerdo con lo que surge de una deducción lógica y de la lectura atenta de las disposiciones citadas, llego a la misma conclusión: si se da tanta intervención a las gremiales, en especial en la determinación de la Cuota Individual de Importación, es porque esta versa sobre ramos (sobre los cuales tienen las gremiales que tener un perfecto conocimiento puesto que constituyen la agrupación de todos aquellos que actúan en un mismo ramo) y porque las distribuciones de divisas (para las cuales se aplicará la Cuota Individual de Importación) se harán por ramos.

IX

La Cuota Individual de Importación Vigente y los Ramos de Importación

En los Capítulos anteriores he fundamentado mi convencimiento de que la Cuota Individual de Importación debe ser por ramos. Actualmente, sin embargo, los llamados ramos para la Cuota Individual de Importación no son tales sino, simplemente, listas de mercaderías. Ello no significa que las autoridades que redactaron las normas que actualmente rigen en la materia hubieran desconocido el problema. ¿Cuál es, entonces, la explicación de que el régimen vigente no actúe sobre verdaderos ramos?

La Comisión Interventora, en el informe que acompañaba el Proyecto de Decreto —que luego se aprobó con fecha 13 de setiembre de 1949— afirmaba que:

“La proporción entre las distintas firmas importadoras, se man-
tiene por medio de una cuota que señale la importancia de cada
una de ellas dentro del concierto económico nacional. Pero, como
eso no basta, puesto que además debe tentarse mantener también
la proporción entre los distintos ramos, forzosamente la Cuota In-
dividual total debe subdividirse en varias subcuotas correspon-
dientes a cada ramo”. (Informe de la Comisión Interventora del
Contralor de Exportaciones e Importaciones —“13 de abril de 1949
— 17 de enero de 1950”, página 77).

En tal virtud, propone al Poder Ejecutivo y éste lo aprueba que se discrimine “para cada importador, el volumen del giro de cada ramo” según la clasificación que de los mismos haría el Contralor de Exportaciones e Importaciones (Artículo 4º, Inciso d), del Decreto de 13 de setiembre de 1949).

La Comisión Interventora tenía, pues, que formular la clasificación de los ramos. Pero, por diversas circunstancias, aquella Comisión no podía realizar una clasificación perfecta y definida. En efecto, de acuerdo con el citado Informe, con anterioridad al 13 de setiembre de 1949, el Organismo había vivido un año particularmente anormal que se inició con la investigación parlamentaria, se

prosiguió con el voluntario alejamiento de las autoridades estables y finalizó con la actuación de diversas intervenciones. Estructurado el Proyecto de Cuota Individual al promediar el año y sancionado tres meses y medio antes del cierre del ejercicio, no era previsible ni posible efectuar el cálculo de la cuota para el año 1949 con el carácter de "preventiva" como lo mandaba el Decreto en su Artículo 6º, inciso c), y como su propia naturaleza lo requería (Informe de la Comisión Interventora del Contralor de Exportaciones e Importaciones, "18 de abril 1949 — 17 de enero de 1950", página 108).

Por ello "aunque sólo fuese como expresión de un futuro elemento de juicio, de un valor histórico respecto del año 1949 útil para el futuro como base y principio de experiencia, y también porque la Comisión Interventora tenía una deuda frente a los importadores y la expectativa creada alrededor del régimen planeado, a pesar también de las permanentes dificultades de personal y medios con que, como ya se expuso, luchaba el Organismo, se resolvió calcular el índice para el año 1949" (Informe citado, página 108).

Para calcular el índice la Comisión Interventora tenía forzosamente necesidad de clasificar los ramos. Ello implicaba un análisis dilatado e indudablemente engorroso por la necesidad de aunar opiniones de decenas de ramos. De ninguna manera era posible finalizar esa obra en el período que faltaba para cerrar el ejercicio (tres meses y medio). Y por ello se adoptó como medida provisoria, la clasificación estadística formulada por el Contralor de Exportaciones e Importaciones. Pero tal como estaba redactado el Decreto de 13 de setiembre de 1949, el Contralor podía en cualquier momento, puesto que estaba facultado, modificar su clasificación, es decir, que podía sustituir aquella clasificación provisoria por una más técnica, perfecta y adecuada a las necesidades de la importación. La redacción inicial le permitía, año a año, ir plasmando las modificaciones que se consideraran pertinentes de acuerdo con las exigencias que señalasen los principios técnicos o las necesidades empíricas.

Lamentablemente, el Decreto de 7 de agosto de 1951, que pretendió, con la experiencia recogida en dos años, lograr un mejoramiento del sistema, en este aspecto especial que tratamos, creo que cometió un error. El Decreto de 13 de setiembre de 1949 dejaba la clasificación por ramos a cargo del Contralor de Exportaciones e Importaciones. El Decreto de 7 de agosto de 1951 adoptó como clasificación por ramos la del código de mercaderías vigente. El sistema aceptado transitoriamente comenzó a tener perspectivas de permanencia.

Pero esta forma de clasificar los ramos (como una lista de mercaderías) tal como se preveía tenía que plantear problemas.

Al definir el ramo por una lista de mercaderías, se introdujo la posibilidad de que los importadores de una especialidad —incluidos en una de las listas— al pasar a tener derecho para importar cualquiera de los demás renglones de la misma lista, pudieran volcar sus puntos en los demás artículos perjudicando al comercio tradicional o particularmente organizado para los referidos renglones. Un ejemplo evidente de ello es la situación que llevó a las propias autoridades del Contralor de Exportaciones e Importaciones a separar los ramos 80 y 81.

En definitiva, por razones de principio, por las que surgen del análisis histórico y por lo que exigen los textos fundamentales en la materia, considero que, con la experiencia hecha, ha llegado el momento de perfeccionar el régimen formulando una clasificación técnica por ramos.

Ello impone una tarea dura pero necesaria y en la cual se contará, seguramente, con la ayuda de todos los interesados a través de las distintas gremiales especialmente deseosas de perfeccionar el régimen de la Cuota Individual de Importación. Desde luego que serán las autoridades quienes en definitiva fallarán.

X

Conclusiones

De todo lo anteriormente expuesto se concluye:

1º) La interdependencia entre la actividad económica y el proceso monetario exigen una perfecta adecuación entre ambos;

2º) Entre los principales factores monetarios que desequilibran nuestro sistema económico y su nivel de ingresos, se hallan los ingresos monetarios provenientes de las exportaciones e importaciones, de las entradas y salidas de capital, de los déficit o superávit fiscales y de las altas y bajas del crédito en todas sus manifestaciones;

3º) El desarrollo económico nacional, exige, a su vez, el estímulo de las actuaciones privadas y públicas a través de un plan, unitario y coordinado, que persiga:

- a) La elevación de los coeficientes de ingreso, consumo, ahorro, capitalización o inversión;
- b) La redistribución más adecuada de los referidos ingresos, consumos, ahorros e inversiones;
- c) La más alta y mejor distribución de los factores productivos;
- d) Una armónica reestructuración de las importaciones que, a la vez que se conecten con los objetivos anteriores, atenúen la vulnerabilidad de nuestra economía respecto de los impactos provenientes del exterior por la vía del comercio internacional;
- e) Una adecuada coordinación de las políticas de producción, transportes, abastecimientos, social, monetaria, y fiscal;

4º) Lo expuesto exige ciertas intervenciones planeadas en la economía:

- a) cuyos fines sean posibles, compatibles y homogéneos;
- b) cuyos medios sean adecuados al logro de aquellos fines:

- c) cuyos efectos, directos e indirectos, actúen coordinadamente con los fines propuestos y
- d) cuya unidad se manifieste en sus distintos integrantes (producción, transporte, abastecimiento, dinero, crédito, cambios, etc.);

5º) En las actuales circunstancias históricas que atraviesa nuestro país, y de acuerdo con lo establecido en los numerales anteriores, el Contralor de Exportaciones e Importaciones puede:

- a) Orientar las exportaciones, importaciones y los egresos e ingresos de capital;
- b) Coordinar las influencias de los saldos de los balances de cuentas con los déficit o superávit fiscales y ambos, a su vez, con la política monetaria;
- c) Coordinar la política del comercio internacional con la del desarrollo económico persiguiendo el incremento de los coeficientes de consumo, ahorro, inversiones y exportaciones, así como una disminución o reestructuración del coeficiente de importaciones;
- d) Coadyuvar en la atenuación de los impactos que las fluctuaciones internacionales tienen en nuestro país a través del canal del comercio exterior;
- e) Coadyuvar en la política social actuando sobre la ocupación de los factores productivos así como en la mejor distribución de los mismos y de sus respectivos ingresos;

6º) En la búsqueda de la reestructuración de las importaciones, con la consiguiente disminución del coeficiente de las mismas, el Contralor de Exportaciones e Importaciones puede actuar a través de la palanca de la cuota individual de importación, adecuadamente combinada con ciertas licitaciones periódicas de divisas y regímenes especiales de importación por Declaraciones Juradas;

7º) En tal virtud la cuota individual de importación debe perseguir las siguientes finalidades:

- a) Equidad en las distribuciones de divisas entre los distintos ramos y entre las distintas firmas integrantes de cada ramo;
- b) Establecer directivas con cierta estabilidad pero de vigencia periódica para permitir, con suficiente anticipación, la formulación de los planes de las empresas;
- c) Dar flexibilidad suficiente a la economía nacional a efectos de no impedir su progreso. Por ello deberá prestar especial

atención a la posibilidad de que se puedan crear prácticas monopólicas dando posibilidades al ingreso de nuevos importadores siempre que ello sea económicamente conveniente;

- d) Vigencia limitada a aquellas fases de escasez o semi-escasez de divisas en que en beneficio de los intereses más elevados de la economía nacional, todos los ramos y firmas deben soportar sacrificios en forma paralela y proporcional;
- e) Permitir las prácticas comerciales e industriales;
- f) Determinación anticipada y objetiva en cuanto se refiere a su cuantificación;
- g) Eliminar la discrecionalidad;

8º) En el cumplimiento de los referidos objetivos es imprescindible el asesoramiento de los gremios. Nuestras autoridades deben reaccionar respecto de la política seguida en los últimos años de trabajar cada vez menos en contacto con las gremiales pues son cada vez más complejos los problemas relativos al comercio exterior.

CUADRO I

INCREMENTO DE INGRESOS = 100

Etapa	País A		País B		País C	
	Act. Int. 90 %	Import. 10 %	Act. Int. 70 %	Import. 30 %	Act. Int. 50 %	Import. 50 %
1	90.—	10.—	70.—	30.—	50.—	50.—
2	81.—	9.—	49.—	21.—	25.—	25.—
3	72.9	8.1	34.3	14.7	12.5	12.5
4	65.6	7.3	24.—	10.3		87.5
5	59.—	6.6	16.8	7.2		
6	53.1	5.9	11.8	5.—		
7	47.8	5.3		88.2		
8	43.—	4.8				
9	38.7	4.3				
10	34.8	3.9				
11	31.3	3.5				
12	28.2	3.1				
13	25.4	2.8				
14	22.9	2.5				
15	20.6	2.3				
16	18.5	2.1				
17	16.7	1.8				
18	15.—	1.7				
		85.—				

CUADRO II

Etapa	País B			País A		
	Inc. Ing	Act. Int 50 %	Import. 50 %	Inc. Ing	Act. Int 90 %	Import. 10 %
1	100.00	50.00	50.00	—.—	—.—	—.—
2	50.00	25.00	25.00	50.00	45.00	5.00
3	30.00	15.00	15.00	70.00	63.00	7.00
4	22.00	11.00	11.00	78.00	70.20	7.80
5	18.80	9.40	9.40	81.20	73.08	8.12
6	17.52	8.76	8.76	82.48	74.23	8.25
7	17.01	8.51	8.50	82.99	74.69	8.30
8	16.81	8.40	8.41	83.19	74.87	8.32
9	16.72	8.36	8.36	83.28	74.95	8.33
10	16.69	8.35	8.34	83.31	74.98	8.33
11	16.68	8.34	8.34	83.32	74.99	8.33
12	16.67	8.34	8.33	83.33	75.00	8.33

INDICE

I. INTERDEPENDENCIA ENTRE LA ACTIVIDAD ECONOMICA Y EL PROCESO MONETARIO	5
II. FACTORES MONETARIOS QUE DESEQUILIBRAN NUESTRO SISTEMA ECONOMICO Y SU NIVEL DE INGRESOS	7
a) Los Ingresos Monetarios provenientes de las Exportaciones	7
b) Ingresos Monetarios provenientes de la Entrada de Capitales	8
c) Ingresos Monetarios provenientes del Déficit Fiscal	9
d) Ingresos Monetarios provenientes del Crédito	9
III. FACTORES MONETARIOS DESESTABILIZADORES EN REGIMEN DE LIBERTAD D ECAMBIOS	10
a) Acción de los desestabilizadores sobre la producción ...	10
b) Acción de los Desestabilizadores sobre los Precios	11
c) Acción de los Desestabilizadores cuando son de Signo Contrario	11
IV. LOS FACTORES MONETARIOS DESESTABILIZADORES EN REGIMEN DE CONTRALOR DE CAMBIOS	14
a) Acción de los Desestabilizadores sobre la Producción ..	14
b) Acción de los Desestabilizadores sobre los Precios	14
c) Reestructuración de las Importaciones	15
V. EL DESARROLLO ECONOMICO Y LA INTERVENCION ESTATAL	18
a) El Desarrollo Económico como Exigencia Social	18
1. Mediante Estimulos a las Inversiones Extranjeras ..	18
2. Mediante Estimulo a las Inversiones Nacionales	19
b) Las actuaciones Privada y Pública en Pro de un Desarrollo Económico	19
c) Los principios objetivos de la Intervención Estatal en el Desarrollo Económico	20

a)	El Contralor y las Exportaciones	26
b)	El Contralor y las Importaciones	27
1.	Influencia del Coeficiente de Importaciones	28
2.	El grado de retención de Divisas de un País, depende de su coeficiente de Importaciones	28
3.	Los Países de bajo coeficiente de Importación no devuelven, por el juego regular del Comercio Internacional, la totalidad de las Divisas que reciben	29
c)	El Contralor, los Saldos del Balance de Cuentas y los Déficit o Superávit Fiscales	30
d)	El Contralor y las Políticas Monetaria, Bancaria, Crediticia y Cambiaria	32
e)	El Contralor y la Política de Desarrollo Económico ..	33
f)	El Contralor y el Coeficiente de Importaciones	34
1.	Las Importaciones dependen de las fluctuaciones Económicas externas	34
2.	Justificación de la Baja del Coeficiente de Importación por un organismo estatal	34
3.	Procedimientos para disminuir el coeficiente de Importaciones	34
g)	El Contralor y los Métodos para ofertar el Cambio Extranjero Disponible	35
VI.	LA CUOTA INDIVIDUAL DE IMPORTACION	37
a)	Concepto de la Cuota Individual de Importación	37
b)	Tipos de Cuota Individual de Importación	37
c)	Objetivos de la Cuota Individual de Importación	38
1.	Persigue la equidad en las distribuciones de Divisas entre los distintos ramos y entre las distintas firmas integrantes de cada ramo	38
2.	Persigue el establecimiento de directivas con cierta estabilidad pero de vigencia periódica	38
3.	Debe permitir las prácticas Comerciales e Industriales	39
4.	Debe determinarse anticipadamente	40
5.	Debe eliminar al máximo posible la discrecionalidad	40
6.	Debe utilizar elementos objetivos para determinarse cuantitativamente	41
VII.	DETERMINACION CUANTITATIVA DE LA ESTRUCTURA NACIONAL PUBLICA O PRIVADA	44
a)	Indice representativos de la Estructura Nacional Pública o Privada	44
1.	Naturaleza de los ramos y de las firmas	44

2. Las necesidades de la Economía Nacional y las de la Economía Privada	45
3. La importancia de las Economías Importadoras	45
b) Indices formales	47
c) Necesidad de establecer posibilidades de dinamización a la Cuota Individual de Importación	48
VIII. EL ASESORAMIENTO DE LOS GREMIOS AL CONTRA-LOR DE EXPORTACIONES E IMPORTACIONES	49
IX. LA CUOTA INDIVIDUAL DE IMPORTACION VIGENTE Y LOS RAMOS DE IMPORTACION	53
X. CONCLUSIONES	58
CUADROS:	
I.	59
II.	60

**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 en el Uruguay.
- Nº 8. La Reestructuración del Comercio Exterior como Factor de Desarrollo Económico Nacional. Actuación del Contralor de Exportaciones e Importaciones.