

junio de 1970

REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY  
Presidencia de la República  
OFICINA DE FLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO

Dr. Ramón Díaz  
1970 - Director

UNA ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO  
BASES PARA UN PLAN DE 5 AÑOS

## I. NECESIDAD DE UNA REVISION DE LA POLITICA DE DESARROLLO

1. La experiencia nacional.- Es indiscutible que el Uruguay no ha conseguido lo que se propuso al aprobar el Plan Decenal de Desarrollo (1965-1974). A la mitad del camino de su vida, resalta la escasa gravitación que él ejerce, no sólo sobre las decisiones de gobierno sino también sobre los debates que acerca de la política económica se libran en todos los foros de la nación; sus méritos intrínsecos son indiscutibles y en su oportunidad concitaron en la opinión pública nacional grandes expectativas, pero mal podría pretenderse que el Plan rompiera el estancamiento económico que desde quince años atrás soporta la República mientras se lo relegaba al sueño en la paz de las bibliotecas.

¿Cabría desportarlo? ¿Sería posible pretender revalorizar todo el esfuerzo intelectual que sus volúmenes encierran? La imposibilidad de tal empresa salta a la vista. No sólo ha cambiado el país que los expertos tuvieron ante sí al elaborar la programación; aún si la puesta al día fuera posible, ¿acaso los motivos del divorcio entre el Plan y la vida nacional se habrían por ello disipado?

La hora no es propicia para insistir torcamente por una ruta que los acontecimientos han demostrado impracticable. Al contrario, su imperativo consiste en extraer la lección que los hechos ofrecen y en procurar merced a ella el camino que lleve al país a la meta de un crecimiento sostenido.

2. Una nueva concepción del Plan.- El país no ha llegado a formarse una idea cabal acerca de qué clase de planificación económica desea. El primer requisito del Plan es que sea accesible a la opinión nacional; que sea razonablemente breve y que esté concebido dentro de lo posible, en lenguaje llano; que el ciudadano pueda ver al través de sus páginas el Uruguay que el Plan propone para el mañana.

El segundo requisito es que el Plan no se vea como un documento único que no se piense en él como en un conjunto de volúmenes que desde una vez por todas reposa sobre los anaqueles. Así estas Bases, que no aspiran a ser aún el nuevo Plan, lo son ya en cierto sentido, en cuanto proponen decisiones concretas y son utilizables para la acción. El Plan debe vivir. Debe servir para la vida y debe ser jugado a cada paso, de acuerdo con los frutos que dé su puesta en práctica. Debe ser evaluado por los expertos y por los ciudadanos no especializados, en el Parlamento y en la prensa; en la cátedra y en la calle. Debe ser revisado a la luz de la experiencia y rehecho cuantas veces sea preciso en una atmósfera de diálogo. Es en la permanente reformulación del Plan que, precisamente, se encarna la tarea de gobernar, en cuanto ella se eleva por encima de la tarea de cada día y pone la mira en el futuro.

El Plan debe ser, por ende, obra del país y responsabilidad de todos los gobernantes. No puede haber, como es obvio, ni ministerio ni / oficina a quien tal competencia le esté reservada. Tan sólo cabe poner en una responsabilidad específica de la Oficina de Planeamiento

y Presupuesto por cuidar que los quehaceres y labores cotidianos no aparten al Gobierno de la tarea que el Plan le demanda de trazarse y mantener siempre nitida una imagen del Uruguay de mañana.

3. El contenido de estas Bases. Como en oportunidad del trabajo de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico, el nuevo Plan deberá comenzar con un relevamiento del estado de la República; con un diagnóstico, como en aquella ocasión se dijo, acerca de cuáles son las causas del mal que ella sufre. Seguidamente, se enunciarán las líneas fundamentales mediante las cuales el Gobierno se propone superar ese mal. Se enunciarán luego las metas a perseguir y finalmente se analizarán los instrumentos utilizables para lograr los objetivos. El presente trabajo tiene, en lo referente a fines y medios, el carácter de una primera aproximación y en un sentido no es sino el comienzo de la tarea de investigación que una formulación más precisa requiere y que irá llevándose a cabo en sucesivas etapas.

Este documento es una primera aproximación también desde otro punto de vista. Su alcance no va más allá de lo que el Gobierno juzga en este momento los tópicos económicos de mayor envergadura. Mucho de lo que podría abarcar la planificación queda, por tanto, excluido de su contenido. La tarea que resta por cumplir es, a la vez, de profundización y de ensanchamiento del Plan.

## II. DIAGNOSTICO

1. Diagnóstico de coyuntura. ¿Cómo fue, desde el punto de vista de la economía uruguaya, el año 1969? ¿Cómo está siéndolo el 70? En esta perspectiva de corto plazo nos situamos al inquirir sobre la coyuntura del país.

En 1969 el valor de la producción total, o producto bruto interno (PBI) creció 5.3% sobre el nivel de 1968 a precios constantes. Es la mayor tasa porcentual que se registra en este sentido desde 1954. Las exportaciones aumentaron un 12% en dólares corrientes, luego de haber subido un 13% en 1968, y superaron la marca de los 200 millones de dólares por primera vez desde 1956. Las reservas internacionales netas en oro y divisas a fin de marzo de 1970 sobrepasaron los 90 millones de dólares, por primera vez desde 1961. La producción agropecuaria creció 15% en 1969 y la industrial 4.8%, luego de haberlo hecho a igual tasa en 1968. En síntesis, la visión coyuntural de la economía uruguaya merece un juicio francamente favorable.

2. Diagnóstico de largo plazo. Desde una perspectiva más alejada, el panorama exhibe tonalidades menos brillantes. Los mismos términos de comparación que elegimos (crecimiento del PBI en 1954, nivel de las exportaciones en 1956, de las reservas internacionales en 1961) constituyen en sí mismo síntomas del singular deterioro sufrido por la economía uruguaya en los tres últimos lustros. Si llegan a impresionarnos los incrementos de la producción física en 1969, no debemos olvidar que el crecimiento parte de los registros sumamente bajos de 1967 y 1968. Después de todo, el notable aumento de la producción en 1969 no alcanza a restablecer el nivel de 1966 y el producto por habitante es ahora 12% menor que en 1956. Esta señal de nuestro fracaso económico, sin paralelo en el mundo, debe hacernos cautelosos en el optimismo que comenzamos a experimentar.

¿Podemos esperar que el desarrollo que nuestra economía muestra en 1969 continúe en los próximos años? De ser así, el futuro debería reputarse promisorio. Un crecimiento económico superior al 4% en términos de producto "per cápita" nos situaría de pronto entre los países con adecuada tasa de desarrollo. Pero, en primer lugar, el reencuentro del Uruguay con el crecimiento es demasiado reciente para que pueda emitirse pronunciamiento sobre la permanencia o fugacidad de la relación. En segundo término, es posible señalar en la economía uruguaya rasgos estructurales que nos hacen dudar de que ella pueda recobrar espontáneamente un dinamismo satisfactorio.

Estas características pueden apreciarse mejor mediante un vistazo histórico. Durante largos años la economía uruguaya poseyó considerable vitalidad. Los años de mayor crecimiento, sin lugar a dudas, precedieron a 1930 y la carencia de datos estadísticos a su respecto nos veda el enfoque cuantitativo. Entre 1942 y 1950 se sitúa el último período en el cual el desarrollo de la economía uruguaya puede calificarse de vigorosa y el único acerca del cual la información es adecuada. La tendencia, en efecto, registra du-

rante este lapso una tasa anual de crecimiento del 5.8%. No resulta difícil, por otra parte, identificar la fuente del dinamismo que caracteriza este período. Las exportaciones medidas en dólares constantes, crecen entonces a razón del 8.8% por año. En esa época, además, por término medio, casi el 22% de la producción nacional se exporta. Es comprensible, entonces, que el sector externo pudiese transmitir su vigor al resto de la economía.

Los años siguientes a 1950 registran el cambio estructural a que más arriba se hacía referencia. Con la caída de los precios de nuestras exportaciones en 1951 la economía uruguaya se repliega sobre sí misma y procura encontrar en su interior la fuente de la salud económica que anteriormente había encontrado en sus relaciones externas.

CUADRO II. 1  
CRECIMIENTO ANUAL

<u>Período</u>	<u>del PBI</u> %	<u>de las exportaciones</u> %	<u>de los precios</u> %
1942-50	5.8	8.8	7.5
1950-56	4.0	- 3.7	10.2
1956-68	0.2	0.9	30.2 (a)
			136 (b)
			67 (c)

- (a) 1956-66
- (b) 1967
- (c) 1968

Fuentes: PBI y exportaciones, Banco Central del Uruguay.  
Precios, Dirección Gral. de Estadística y Censos

El Cuadro II.1 nos revela elocuentemente lo acontecido. Entre 1950 y 1956 la economía sigue creciendo a una tasa del 4%, nada despreciable; pero las exportaciones se reducen en una proporción casi equivalente a la del aumento del PBI. Como consecuencia de ello, la economía uruguaya se cierra; de un componente de exportaciones en el PBI de 21.7% en el lapso 1942-50, se llega a sólo el 11.7% entre 1956 y 1968. Las exportaciones no crecen significativamente en este último período, pero, aunque logran hacerlo, su reducido peso relativo a la economía no permite asegurar que su influencia podría dinamizar el resto. La uruguaya es una economía casi cerrada, que depende para su progreso de un mercado interno estancado en cuanto al ingreso y en lentísimo crecimiento en cuanto a población. Entre 1850 y 1900 tal vez el mercado interno bastara en el Uruguay para mantener un desarrollo sostenido, aunque sin duda entonces la fuerza impulsora principal también se situó en los mercados del exterior.

Pero en la segunda mitad del siglo XX esa virtualidad de los mercados domésticos se ha disipado, sin contar con que el progreso tecnológico acentúa día a día la desventaja que los mercados pequeños significan.

CUADRO II. 2

Crecimiento anual de la población en

<u>Periodo</u>	<u>Uruguay</u> %	<u>América Latina</u> %
1800-1850	2.9	0.7
1851-1900	3.8	1.3
1901-1950	1.7	1.9
1951-1960	1.4	2.8

Fuente: ONU, citado por CIDE

El Cuadro II.1 muestra asimismo como el estancamiento y la clausura fueron aconteciendo la propensión de la economía uruguaya a la inflación. Con la recuperación de una relativa estabilidad, ¿puede esperarse que el crecimiento sostenido se reanude? Es preciso creerlo, pero es preciso también dudar de que la tasa de crecimiento se sitúe espontáneamente al nivel que sería deseable en un plazo razonablemente corto. Se hace pues necesaria una política que movilice con esa meta las fuerzas de la economía nacional.

=====

### III. PREMISAS FUNDAMENTALES DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO

1. Las dos promisas. Los dos puntos de apoyo en que el Gobierno resuelve fundamentar su política de desarrollo poseen naturaleza dispar. Uno está asociado a las peculiaridades del país y a su historia económica, a su reducido tamaño y a la reducción que han experimentado sus relaciones con el exterior como resultado de la evolución de las últimas décadas. La segunda enuncia una proposición universalmente válida.

Las dos promisas son:

- A. El desarrollo presupone una fuerza impulsora y el Uruguay debe buscarla en su sector externo y;
- B. El desarrollo económico es un proceso de incremento de la productividad de los recursos nacionales.

A continuación se analizan las implicaciones de cada una de estas proposiciones sobre la política de desarrollo.

2. El papel del sector externo. La importancia estratégica que se atribuyó a las exportaciones de bienes y servicios ha sido destacada previamente en otras declaraciones gubernamentales. Lo que cabe ahora hacer explícito es el sentido específico de esa atribución de primer orden prioritario dentro de la política de largo plazo.

Debe quedar bien claro en ese sentido que el papel específico de las exportaciones, para la óptica del largo plazo, no consiste en "producir divisas" o "asegurar el equilibrio de la balanza de pagos". Estos objetivos son propios del enfoque de coyuntura, no de la perspectiva del desarrollo económico.

Las dificultades en materia de balanza de pagos no son patrimonio exclusivo de los países menos desarrollados. Los periódicos nos informan con relativa frecuencia acerca de crisis de pagos experimentadas por grandes potencias industriales, de la presión especulativa que entonces suelen soportar sus monedas y de las medidas, por lo general monetarias y fiscales, que adoptan para evitar la devaluación, no siempre con éxito. Cuando perseguimos el desarrollo económico, en conclusión, no nos proponemos el vano objetivo de quedar a cubierto de semejantes problemas ni aspiramos a poder librarnos de la disciplina fiscal y monetaria. La promesa del desarrollo es de otra índole: consiste en bienestar económico, en alta capacidad de consumo y, lo que es más importante, en el progreso en esas direcciones, en la multiplicación de oportunidades de mejor empleo, en el ensanchamiento permanente de los mercados, en perspectivas permanentemente renovadas para la inversión.

En síntesis, el desarrollo promete una economía dinámica. Pero a la vez exige el dinamismo para poder alcanzarlo. El Uruguay se ha dado a sí mismo una estructura que amenaza mantenerlo indefinidamente en una especie de equilibrio estático. Al situar al sector externo en un primer orden prioritario en lo referente a la política de desarrollo, el país busca romper el equilibrio de su estancamiento;

persigue una fuerza impulsora para su economía, quiere cambiar su estructura estática por otra que posea el dinamismo que pueda conducirlo al desarrollo.

Se trata de una nueva estrategia para la política de largo plazo. ¿Cómo era la estrategia que durante las últimas décadas siguió el Uruguay? Estaba basada en las ideas económicas que predominaron durante la década de los años 30 y que en América Latina mantuvieron su primacía por mucho tiempo. Esta escuela predicaba el pesimismo sobre las posibilidades de los países menos desarrollados para crecer al impulso de sus exportaciones y, en cambio de ello, proponía una estrategia basada en el crecimiento hacia adentro, o en la sustitución de importaciones, ambas formas con que suele designarse la política que fomentó el desarrollo industrial al amparo de altas barreras proteccionistas y con poca inquietud por el fomento de la eficiencia.

La facilidad del éxito, medido en términos de incremento del valor de la producción, durante la primera etapa de este proceso, y las dificultades para seguir más allá que antes de mucho se interponen, son bien conocidas. Lo que aquí interesa destacar es que la estrategia del desarrollo no puede ser igual para un país de gran población y gran territorio, sobre todo si posee variedad de climas y de recursos naturales, y para un país pequeño en extensión y número de habitantes; el primero puede proponerse el modelo de desarrollo seguido por los E.E.U.U. y más tarde por la URSS, que conduce a una relación de exportaciones a producto nacional del orden del 5%. Los países pequeños no tienen otra alternativa, si de veras quieren un crecimiento económico sostenido, que mantener una alta relación de las exportaciones con el producto total.

CUADRO III. 1

<u>País</u>	<u>Relación Exportaciones-Producto Nal.Bruto</u>
Bélgica (a)	37%
Dinamarca (a)	34%
Noruega (a)	47%
Costa Rica (b)	21%
El Salvador (b)	22%
Nicaragua (b)	24%
Venezuela (b)	39%

(a) Años 1961-63

(b) Año 1964

Fuente: Rómulo A. Ferrero, Macroeconomía y Desarrollo.



El Cuadro III.1 procura ilustrar esta proposición. Se han incluido en él sólo los países de Europa y América Latina que en 1965 poseían menos de 10 millones de habitantes; entre los europeos, los de alto grado de desarrollo; entre los latinoamericanos, los que exhibieron una tasa media de crecimiento superior al 5% entre 1950 y 1964. Puede observarse que un alto componente de exportaciones en el producto nacional (entre el 20 y el 50%) constituye una característica general de toda la muestra.

CUADRO III. 2

U r u g u a y

<u>Período</u>	<u>Crecimiento anual del PBI</u>	<u>Relación Exportaciones/PBI</u>
1942-50	5.8 %	22 %
1950-56	4.0 %	19 %
1956-68	0.2 %	12 %

Fuente: Banco Central del Uruguay

El Cuadro III.2 permite una comparación con el caso uruguayo. Es fácil apreciar como la progresiva clausura de la economía uruguaya coincide con el enlentecimiento del desarrollo y en último término con el prolongado estancamiento que padecemos.

Otra comparación internacional resulta pertinente. El crecimiento de las exportaciones y el desarrollo aparecen claramente correlacionados. El Cuadro III.3 permite apreciar esa estrecha vinculación; el Cuadro II.1, la pone de manifiesto respecto de la realidad uruguaya.

Ya se ha hecho referencia a la lentitud con que crece la demanda en los mercados domésticos del Uruguay. ¿Qué ocurre con los mercados mundiales? Las exportaciones de todos los países crecieron en conjunto a razón del 8.7% por año entre 1961 y 1968 <sup>1/</sup>; las de algunos países superaron esa tasa largamente: Japón con una tasa anual de crecimiento del 17.9% e Italia con el 13.8% constituyen los casos más destacados <sup>11/</sup>.

<sup>1/</sup> BID - Progreso socio-económico en América Latina P.25

<sup>11/</sup> BID - El Proceso de industrialización en América Latina P.205.

C U A D R O III.3

<u>Países menos desarrolla-</u> <u>dos agrupados según ta-</u> <u>sa anual de desarrollo</u> <u>del PBI.-</u>	<u>Tasa media de</u> <u>desarrollo.</u> <u>1960/66.-</u>	<u>Tasa media de</u> <u>crec. de las</u> <u>export.</u> <u>1954/60</u> <u>1965/66</u>	<u>Número</u> <u>de</u> <u>países muestra.-</u>	<u>Proporción de la</u> <u>población de la</u> <u>países muestra.-</u>
Países con un creci- miento de 6% o más.	7.1 %	9.9 %	20	17.1 %
Países con un creci- miento entre 4.0 y 5.9 %.	4.8 %	4.9 %	25	30.0 %
Países con un creci- miento de menos del 4 %.	2.3 %	2.6 %	18	52.9 %
Total de los países de la muestra.	4.5 %	5.8 %	63	100 %

Fuente: UNCTAD

Son conocidas las barreras de distinto orden que los países industrializa-  
dos oponen al comercio de productos agrícolas y las exportaciones de mate-  
rias primas no alimenticias sólo alcanzaron un desarrollo anual del 4%  
entre 1961 y 1965, frente a un 8.6% del promedio general; pero las expor-  
taciones de alimentos, que componen la mayor parte de las del Uruguay, cre-  
cieron a una tasa de 7.3%, no muy alejada de la media <sup>'''</sup>/.

Finalmente, el Uruguay, país pequeño, ofrece las ventajas propias de  
su condición, a la vez que los inconvenientes. Un fuerte aumento de cual-  
quier rubro de las exportaciones uruguayas no llegaría, por sí mismo, a  
desestabilizar ningún mercado internacional. El tamaño del país nos im-  
pone abrir nuestra economía al comercio mundial, pero también reduce pa-  
ra ello la limitación que oponen los mercados.

Las oportunidades para un crecimiento vigoroso de las exportaciones  
uruguayas existen y la nueva estrategia de la política de desarrollo no  
teme basarse en ellas. Esta afirmación no implica la de que el cambio  
sea fácil. El grado de apertura de una economía forma parte de su estruc-  
tura y está asociado a numerosos otros rasgos estructurales del país, como  
el grado de especialización de las unidades productoras y la distribución  
ocupacional. Modificar estas características de una estructura económica  
impone ciertos costos sociales, como también lo supone la adopción de la

segunda premisa. Ocupémonos ahora de ella, para luego inquirir qué implica para el país la adopción de ambas en términos de esfuerzo y en términos de promesa.

3. La productividad de los recursos nacionales. Un país desarrolla se caracteriza por poseer recursos económicos cuyas características intrínsecas les confieren una elevada potencialidad productiva y que a la vez emplea esos recursos de manera que aprovecha íntegramente esa potencialidad.

El proceso de desarrollo consiste en mejorar la calidad de los recursos y en organizarlos más eficientemente en la producción.

En materia de las características intrínsecas de los recursos, el Uruguay posee, entre los países de menor desarrollo, una posición privilegiada, en virtud del alto nivel cultural básico de su población. Frecuentemente no se enfatiza lo suficiente que la riqueza principal de un país está en sus recursos humanos y que allí se presentan también invariablemente las más graves dificultades para el proceso de desarrollo. El Uruguay tiene en este aspecto recorrida la primera y más difícil parte del camino, sin perjuicio de la magna tarea que queda por delante en materia de promocionar esos recursos con vistas al objetivo concreto del crecimiento económico.

Pero, como acaba de expresarse, las cualidades de los factores de la producción no muestran sino una faz de la cuestión. La forma en que se los organiza y se los asigna a los distintos sectores de actividad no cede al primer aspecto en importancia. En este terreno la política de desarrollo plantea exigencias muy concretas al país entero, algunas de las cuales serán tratadas al analizar los instrumentos de la política y sobre las que ahora interesa sentar los siguientes principios fundamentales:

- a) El país debe asegurar oportunidades de trabajo a todos sus habitantes en edad y condiciones físicas y psíquicas para trabajar. Para que este enunciado no sea una mera expresión de buenos deseos, y para que las oportunidades de trabajo, aparte de existir, también mejoren incesantemente, los uruguayos deben aceptar un principio complementario: el país no puede asegurarle a cada uno la continuidad en el trabajo a que se halla dedicado en la actualidad. Un Uruguay dinámico requerirá un grado de movilidad de sus recursos muy superior al que hasta ahora ha conocido.
- b) Los empresarios deben pedir al Gobierno una política que asegure para sus actividades mercados en permanente expansión, pero no que les ayude a mantener actividades ineficientes. Las dos cosas son incompatibles. Los empresarios que se contenten con la mediocridad del estancamiento no tienen lugar en el Uruguay de mañana.

o) El sector público debe incrementar su eficiencia. Todo el país debe tomar cabal conciencia de este imperativo y respecto de él el Gobierno desea tener en la opinión pública el fiscal más severo. La desburocratización debe mirarse como una gran empresa nacional, en que el sector público y el privado cooperen estrechamente. Los métodos administrativos deben modificarse de manera radical. Los funcionarios deben poder encontrar un sentido a su función en un ambiente de trabajo exigente, para el cual sean adiestrados en la medida necesaria. La inversión pública, por fin, debe resolverse con la mira puesta en el aprovechamiento óptimo del ahorro nacional. La improvisación debe ser desterrada por completo y en su lugar aplicarse rigurosos criterios económicos. La autonomía administrativa de las empresas públicas no debe obstar para que haya una única política de inversiones públicas y un único ordenamiento de prioridades a ese efecto.

4. Costo y recompensa. El Uruguay que propone estas Bases es un país que sale a competir agresivamente a los mercados mundiales, que desecha la atmósfera de invernáculo para sus industrias y abre sus puertas a la competencia extranjera; un país que se exige eficiencia en todos los terrenos, que enfrenta la lucha con confianza, inspirado en la historia de tantas naciones pequeñas que han triunfado en el terreno económico. Es un país que ofrece a sus hijos oportunidades de progreso. ¿Qué les pide? No les pide apretarse el cinturón. Más adelante se verá que el modelo de desarrollo que se adopta no requiere una reducción del consumo. El país reclama de sus hijos una inclinación mayor a asumir riesgos, una mayor apertura al cambio, un menor apego a la rutina, una mayor disposición a competir y a luchar. En esta transformación de su actitud ante la vida consiste el costo que los uruguayos deberán pagar por el desarrollo. Es un costo pasajero y la promesa del futuro bien lo vale.

#### IV. METAS

1. El ámbito cronológico.- Las metas están referidas a un plazo de cinco años por la sencilla razón de que carece de sentido formular previsiones para períodos mas breves en relación a una política de desarrollo económico, es decir, de largo plazo. Las medidas que se prevén explícitamente, sin embargo, caben totalmente dentro del horizonte cronológico del presente gobierno.

2. Las metas principales.- Se prevé un crecimiento de las exportaciones a razón del 10% por año entre 1971 y 1975 y del PBI a una tasa del 5% en el mismo lapso. / Estos objetivos son los mas importantes entre los que figuran en estas Bases. El primero, en cuanto a la estrategia de la política consiste precisamente en la concentración del esfuerzo nacional en su obtención. El segundo, en cuanto el crecimiento de la producción global es consustancial con el proceso de desarrollo económico. En otros términos: la primera meta es la clave de la política; la segunda constituye su razón de ser, en cuanto el objetivo supremo, el progreso en bienestar, depende directamente de ella.

3.- El significado de las metas.- En seguida se exponen metas cuantificadas para los componentes del PBI y para los componentes de las exportaciones. Antes, sin embargo, importa aclarar que significa fijar estos objetivos. ¿Es acto de previsión o acto de voluntad? ¿Cosa de economistas o cosa de gobernantes?

En primer lugar, la fijación de metas es lo segundo: acto de voluntad, acto de gobierno. En segundo término, lo primero, acto de conocimiento, previsión de técnicos. Veamos cómo se concilian dos naturalezas de un mismo acto.

Un economista no podría, en tanto actuara como tal, fijar las metas de un programa de desarrollo. El político no sabría, por si solo, si tal o cual conjunto de objetivos es viable ni que tipo de política se requiere para su consecución. Metas e instrumentos están estrechamente conectados en el proceso de elaboración del plan. El gobernante debe empezar dando los lineamientos generales de los fines a perseguir. Los técnicos deben pronunciarse sobre la factibilidad de éstos como un todo y, en caso de pronunciamiento afirmativo, hacer explícitas las condiciones que ellos suponen en términos de medidas económicas. Vuelve a ser misión del gobernante decidir sobre la facti-

/ No se previeron variaciones de precios. Todos los valores globales que se expresan en este capítulo pueden considerarse concebidos a precios constantes.

bilidad política de esas medidas; en caso negativo, las metas son sometidas a revisión, y así sucesivamente, mediante la colaboración de gobernantes y técnicos, va surgiendo el plan. Como se ha dicho mas arriba, esta labor no es algo que se cumple de una vez por todas sino cometido implícito en la tarea de gobernar.

La decisión política fundamental en que se apoyan estas Bases consiste en situar a las exportaciones en la vanguardia del proceso de desarrollo, querer hacer del Uruguay un país con economía abierta y adoptar un severo criterio de eficiencia como rector de las medidas de gobierno que supongan la asignación de recursos productivos. La labor técnica que complementa la decisión consiste, en primer lugar, en la cuantificación de la meta de crecimiento anual de las exportaciones, con un análisis del comportamiento probable de sus distintos rubros; en segundo lugar, en la cuantificación de la tasa de crecimiento global del producto, como consecuencia de las realizaciones del sector externo y su interconexión con los demás sectores que integran la economía nacional. Ello arroja al mismo tiempo previsiones sobre las tasas de crecimiento del consumo de las familias y del sector público, de la inversión y de las importaciones. Estas previsiones técnicas son aceptadas por el Gobierno y asumen el carácter de metas de la planificación.

Conviene, sin embargo, formular una precisión final sobre este punto. Es de todos conocida la dificultad que enfrentan las ciencias sociales para concretar pronósticos precisos y confiables. En su detalle, la expresión cuantitativa de las metas nunca debe verse como su esquema rígido al que el Gobierno se proponga apegarse obstinadamente. El funcionamiento de la economía depende de las decisiones, en cierta medida imprevisibles, de muchos miles de personas, cuya espontaneidad y creatividad sería insensato sofocar. No podemos saber a ciencia cierta cuanto vamos a exportar de cada bien en 1975 y la enumeración de cifras que mas adelante pueden leerse no tienen otra finalidad que demostrar la factibilidad de las metas globales que encaran la decisión política fundamental de lograr un crecimiento satisfactorio para la economía uruguaya a través de una determinada estrategia.

4.- Objetivos sobre exportaciones.- El Cuadro IV.1, donde se ofrece una presentación global de los objetivos, nos guiará en la exposición de este punto. El Cuadro IV.2, contiene una primera aproximación al enfoque analítico de la cuestión y en él puede encontrarse el detalle de las cifras del IV.1. A la altura en que aún se encuentra la investigación económica convendrá evitar el detalle excesivo en la presentación de este punto. Antes de pasar al examen de cada rubro puede ser oportuno aclarar que las distintas tasas de crecimiento proyectadas no suponen distintos grados en la incentivación planeada, sino la previsión de distintas reacciones ante un apoyo general para todas las actividades exportadoras, en virtud de las condiciones prevalecientes en los mercados externos y diversas otras consideraciones.

CUADRO IV.1

Exportaciones de bienes y servicios registradas  
(1969) y previstas (1975) (en dólares corrien -  
tos) y tasa de crecimiento anual proyectado en  
cada rubro

<u>Rubro</u>	<u>1969</u>	<u>1975</u>	<u>% crecimiento al año</u>
<u>Bienes</u>	<u>200.0</u>	<u>360</u>	<u>10.3</u>
Carnes y derivados	62.1	142	14.8
Cueros y productos de cuero	23.9	57	15.6
Productos agrícolas naturales e industrializados	25.5	53	13.0
Lana, textiles de lana y de- rivados	73.9	72	--
Varios	14.5	36	16.4
<u>Servicios (turismo)</u>	<u>45.0</u>	<u>80</u>	<u>10.0</u>
Total exportaciones de bienes y servicios	<u>245.0</u>	<u>440</u>	<u>10.3</u>

CUADRO IV.2

Exportaciones

(en millones de dólares)

<u>Productos a exportar</u>		<u>1969</u>	<u>1970</u>	<u>1975</u>
1 - CARNE	62.1	<u>62.1</u>	<u>79.3</u>	<u>141.7</u>
1.1 Bovinos		58.1	73.6	127.7
1.2 Ovinos		4.0	5.7	14.0
2 - LANA E HILANDERIA	73.1	<u>73.1</u>	<u>75.3</u>	<u>71.5</u>
2.1 Sucia y Lavada		42.6	44.7	29.4
2.2 Tops y Blouse		26.8	26.8	26.8
2.3 Hilados, Tejidos, Vesti- menta y varios		3.7	3.8	15.3
3 - CUEROS	23.9	<u>23.9</u>	<u>25.4</u>	<u>57.5</u>
3.1 Bovinos		13.7	14.9	22.0
a - secos y salados		1.5	1.5	1.4
b - curtidos incluye des- carnes y otros		12.2	13.4	20.6
3.2 Ovinos		10.2	10.5	13.5
a - secos		6.6	6.1	4.0
b - curtidos incluye otros cueros y cerdas		3.6	4.4	9.5
3.3 Calzados y otros prod.cuero		-	-	22.0
4 - PRODUCTOS AGRICOLAS	24.5	<u>24.5</u>	<u>20.1</u>	<u>53.5</u>
4.1 Oleaginosos		8.0	9.4	28.7
4.2 Cereales		14.2	8.2	19.8
4.3 Productos lácteos y de granja		2.3	2.5	5.0
5 - INDUSTRIAS EXTRACTIVAS	2.1	<u>2.1</u>	<u>2.4</u>	<u>4.0</u>
6 - ANIMALES EN PIE	1.6	<u>1.6</u>	<u>1.8</u>	<u>3.0</u>
7 - INDUSTRIAS DIVERSAS	9.8	<u>9.8</u>	<u>9.8</u>	<u>29.0</u>
TOTAL	197.1	<u>197.1</u>	<u>214.1</u>	<u>360.2</u>



\* CARNES Y DERIVADOS.- Se prevé para este rubro una tasa de crecimiento muy elevada; para ello, entre otras circunstancias, se tuvieron en cuenta las siguientes:

- Adm.*
- a) Las perspectivas de incremento de la producción de carne bovina, tanto por incremento de la productividad de la tierra dedicada a este rubro como por incremento de su área, conforme a la tendencia que actualmente se manifiesta;
  - b) El cambio que se espera en la composición de las majadas, tendiendo a asemejarse a la estructura neo-zelandesa, lo que habrá de determinar un incremento en la producción de corderos y transitoriamente, en la oferta de capones;
  - c) Algun grado de sustitución en el consumo interno de carne roja por otras fuentes de proteínas, particularmente las aves, el cerdo y el pescado;
  - d) La vitalidad ya exhibida por la industria frigorífica y su disposición a invertir para mejorar la calidad de su producto e incrementar el valor agregado en la etapa industrial, unidos a la disponibilidad previsible de financiamiento para las inversiones necesarias.
  - e) Las excelentes perspectivas que ofrecen los mercados del exterior.

CUEROS Y PRODUCTOS DE CUERO.- En la proyección para este rubro también se tuvo en cuenta la pujanza que ha demostrado la industria de la curtiembre, cuyas exportaciones tuvieron en 1968 y 1969 un crecimiento notable. Se juzgó que la disponibilidad de materia prima crecería más lentamente que la capacidad instalada y surgiría con ello un factor limitante de la expansión de esta industria. Pero por otro lado ha sido posible prever exportaciones muy significativas de calzado y otros productos elaborados, que representan un incremento muy pronunciado del valor agregado industrial.

PRODUCTOS AGRICOLAS NATURALES E INDUSTRIALIZADOS.- En este rubro, de composición un tanto heterogénea, se tuvieron en cuenta elementos, de mayor productividad agrícola y de incremento del valor agregado industrial. El crecimiento previsto se halla entre los más elevados.

LANA, TEXTILES DE LANA Y DERIVADOS.- No se previó en este rubro crecimiento significativo sino lo que es prácticamente una estabilización del nivel global, en virtud de que se estimó un decremento de la producción de la fibra por razones ya indicadas al tratar el rubro carnes (menor área dedicada a lanares y mayor énfasis de la producción en el aspecto carne). Se proyectó al mismo tiempo un incremento del valor agregado industrial, al ritmo de la tendencia histórica en peinaduría y de más agilidad en hilandería y tejeduría, así como también a través del desarrollo de las exportaciones de prendas de vestir.

VARIOS.- En este rubro cabría hacer explícita la mención a las industrias extractivas, el cemento, la pesca, los neumáticos, el vidrio, los materiales de construcción y los aparatos eléctricos y electrónicos. Otras líneas, que se tienen en cuenta a los efectos de la promoción, pero cuyo desarrollo depende de elementos institucionales que exceden de la órbita de decisión nacional (v.gr. partes y piezas para la industria automotriz) no se tuvieron en cuenta en la cuantificación de la meta. Se detectó en esta área un dinamismo muy especial, lo que determina que le haya resultado asignada la máxima tasa de crecimiento.

SERVICIOS.- Sólo se ha previsto el turismo en la cuantificación del objetivo, con exclusión de otros servicios cuyas posibilidades de exportación se consideran más adelante. En este sentido, el crecimiento espectacular exhibido por el turismo internacional en el plano mundial, proporciona una base para la estimación que falta en los demás casos. Se ha partido de la base de que el mercado para los servicios de las industrias turísticas del Uruguay existe y se halla en rápida expansión, de modo que los factores limitantes son de orden interno y su remoción puede permitir el crecimiento a una tasa elevada como la prevista.

5.- Objetivos sobre el PBI y sus componentes.- Como se ha dicho más arriba, junto con la meta de un crecimiento anual de las exportaciones a la tasa del 10%, se establece la de un desarrollo global (crecimiento del PBI) de 5% por año. Se considera que las exportaciones constituyen la variable dinámica. Su expansión induce la del consumo privado, a la vez que incrementa el volumen de ahorro y consiguientemente la capacidad para invertir. Para el consumo privado se preve una tasa de crecimiento del 4.8% y para la inversión del 11.3%. Se supone que el consumo del gobierno crecerá a una tasa mucho más lenta que la de las restantes variables, equivalente a la del crecimiento demográfico: 1.3%. Ello determina que, en conjunto, el consumo se incrementa a una tasa del 4.3%, sensiblemente inferior a la del PBI, lo que hace posible la formación de capital al ritmo previsto. El volumen de inversión proyectado también depende del rápido crecimiento proyectado para las importaciones. En los últimos años los excedentes de exportaciones han sido y serán necesarios a fin de restablecer un nivel adecuado de reservas internacionales, destino al cual el país ha volcado asimismo las inversiones externas a largo plazo. En cierta medida esta política debe continuar aun por cierto tiempo. Una vez alcanzadas las metas sobre reservas, la corriente de capital a largo plazo debe tener la contrapartida normal en un país en vías de desarrollo, es decir, un excedente de importaciones. Por tal motivo no se juzgó necesario imponer una restricción al crecimiento de las importaciones resultante de la proyección, el cual determina que su monto supere el de las exportaciones en los dos últimos años del quinquenio.

CUADRO IV.3

PROYECCIONES DEL PBI Y SUS COMPONENTES GLOBALES

(miles de millones de pesos de 1961)

	<u>1969</u>	<u>1970</u>	<u>1975</u>	Tasa media acumulativa de crecim. anual (1970- 1975)
Producto bruto interno	18.0	18.9	24.2	5.0 %
Consumo	15.3	15.8	19.6	4.3 %
- consumo privado	(13.1)	(13.6)	(17.2)	(4.8 %)
- consumo gubernamental	( 2.2)	( 2.2)	( 2.4)	(1.3 %)
Inversión bruta interna	2.7	2.8	4.8	11.3 %
Exportaciones de bienes y servicios	2.7	2.8	4.5	10.0 %
Importaciones de bienes y servicios	2.6	2.5	4.7	13.4 %

Al ser diferentes las tasas de crecimiento de los componentes del PBI, su composición varía, naturalmente, a través de la proyección. El Cuadro IV.4 ofrece la comparación entre los valores promediales del último quinquenio observable y los del año final de la proyección. De acuerdo con lo adelantado, puede apreciarse la apertura (aun en grado insuficiente) de la economía y el incremento de la tasa de formación de capital (respecto de lo cual la reducción relativa del consumo constituye la contrapartida).

CUADRO IV.4

Composición porcentual del PBI

	<u>1965-69</u>	<u>1975</u>
	%	%
Consumo	86.4	80.9
-consumo privado	( 74.0 )	( 71.0 )
-consumo gubernamental	( 12.4 )	( 9.9 )
Inversión bruta interna	11.8	20.0
Exportación de bienes y <small>serv.</small>	14.5	18.6
Importación de bienes y <small>serv.</small>	- 12.7	- 19.5
	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

6.- Proyección sobre importaciones.- El Cuadro IV.5 refleja los resultados de la proyección sobre importaciones. Con alguna excepción (en el rubro bienes de consumo duraderos) la composición de las importaciones no varía de manera muy marcada. Es interesante, en cambio, imaginar como habrá de ser la economía uruguaya cuando el nivel de importación de materias primas sea superior a la media para la totalidad de los rubros de mercancías en los últimos años, los bienes de capital importados se acerquen a los 100 millones de dólares y el ingreso de bienes de consumo duraderos (que incluye "kits" de vehículos automotores) supere en mas de cinco veces el nivel de 1969.

CUADRO IV.5

Importación de:	<u>millones de dólares corrientes</u>		<u>Composición porcentual</u>	
	<u>1969</u>	<u>1975</u>	<u>1969</u>	<u>1975</u>
Bienes de consumo	18.2	44	8.0	10.3
- no duraderos	( 13.7 )	( 20 )	( 6.0 )	( 4.7 )
- duraderos	( 4.5 )	( 24 )	( 2.0 )	( 5.6 )
Bienes de capital (finales)	51.3	96	22.6	22.6
Bienes intermedios	127.7	245	56.2	57.4
- combustibles	( 24.9 )	( 40 )	( 11.0 )	( 9.4 )
- materiales de construcción	( 5.8 )	( 10 )	( 2.5 )	( 2.3 )
- materias primas	( 97.0 )	( 195 )	( 42.7 )	( 45.7 )
Servicios	30.0	42	13.2	9.8
<b>TOTAL</b>	<b>227.2</b>	<b>427</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Concluimos así el tratamiento de los objetivos y pasamos a ocuparnos de los medios con que la política de desarrollo procurará alcanzarlos.

## V. INSTRUMENTOS

### (1) DELIMITACION Y PROMOCION DEL SECTOR EXTERNO.

1. Fines y medios. La política de desarrollo que aquí se define se propone perseguir sus objetivos mediante la utilización de un conjunto de instrumentos, en los que cabe distinguir dos grupos: el primero, en el cual la vinculación con las metas es directa, consiste en las medidas de incentivación y promoción del sector elegido para ocupar la vanguardia del proceso de desarrollo; el segundo, que se relaciona indirectamente con las metas, consiste en un conjunto de medios destinados a incrementar el uso más productivo de los recursos nacionales y comprende reformas de las instituciones financieras, ciertas definiciones en materia de política de comercio exterior y un programa de promoción de la eficiencia en el sector público. La nueva estrategia para el desarrollo podría definirse como el aprovechamiento del potencial dinámico del sector externo en un ambiente generalizado de productividad creciente; desde tal punto de vista puede decirse que unos medios tienen por fin la puesta en funcionamiento de la fuerza impulsora y los otros plasmar el ambiente propicio para la difusión óptima del impulso inicial a todos los sectores de la economía.

2. Sentido general de la incentivación y promoción del sector externo. Lo que aquí llamamos "sector externo" comprende actividades agropecuarias, industriales y de servicios, que serán consideradas en seguida por separado. Pero el significado de "promover e incentivar" un conjunto de actividades es, naturalmente, uno solo.

El crecimiento de la producción de un sector cualquiera depende, en nuestro régimen institucional, de las decisiones que adopten los agentes económicos y en particular los empresarios. Para alcanzar una determinada meta en este terreno es preciso, en primer lugar, inducir las decisiones apropiadas en los empresarios del sector. Estos adoptan las decisiones de invertir o de modificar el grado de utilización de la capacidad instalada en función de consideraciones de costo y beneficio. No se resolverá invertir en una actividad si en aquella la rentabilidad esperada no es satisfactoria, especialmente en relación con la tasa de beneficio obtenible en empleos alternativos del capital. Por otra parte, aunque se den las condiciones para invertir es posible que las decisiones en tal sentido no se concreten o no se pongan en práctica en virtud de uno o más factores limitantes, tales como insuficientes disponibilidades de capital, carencias en materia de tecnología y mano de obra calificada o inadecuada infraestructura. Estas premisas conducen a algunas conclusiones generales sobre la posible intervención gubernamental. A saber:

- a) La rentabilidad de los sectores a promover tiene que ocupar un lugar entre los más elevados que registre la economía. Para lograr ese fin la autoridad económica debe, en primer lugar, eliminar los desincentivos fiscales que pesan sobre los sectores que se desea promover. Fundamentalmente, éstos consisten en impuestos a la exportación (en sentido lato, que incluye las llamadas "detracciones"). La concesión, consolidación o racionalización de incentivos fiscales a las exportaciones en general y en particular a las

- no tradicionales constituye un paso en la misma dirección. Tales incentivos pueden consistir, de manera principal, en el otorgamiento de exenciones impositivas y de "reintegros" a la exportación. Es obvio que por este camino se debe avanzar tan rápido como resulte practicable por razones fiscales.
- b) Acabamos de referirnos a las medidas que procuran incrementar la rentabilidad de las actividades a promocionar. La otra faz de la moneda consiste en evitar la rentabilidad excesiva de las actividades no comprendidas en el sector que se quiere incentivar. Las ganancias de monopolio, por lo general obtenidas al amparo de barreras arancelarias y cambiarias exorbitantes, constituyen un factor distorsionante de las decisiones de inversión que es preciso combatir. Este enfoque permite apreciar la estrecha relación que debe existir entre la política "anti-trust" y la política de desarrollo.
- c) Una vez que las consideraciones de costo y beneficio hacen aconsejables las inversiones en el sector a promover, es preciso cuidar que las decisiones al respecto no resulten postergadas por falta de capital más allá de lo estrictamente inevitable. Ello, ante todo, debe determinar estrictamente el orden prioritario a seguir en el financiamiento de inversiones con fondos facilitados por instituciones internacionales o resultantes de acuerdos bilaterales. En segundo lugar, la disponibilidad adecuada de fondos para el financiamiento a largo plazo de inversiones en las áreas prioritarias pasa a constituir un objetivo instrumental básico de la política de desarrollo y, por lo mismo, la cuantificación de las necesidades de capital en tales áreas se erige en una de las responsabilidades importantes de la planificación.
- d) Las inversiones agrícolas e industriales poseen por lo general un alto componente de importaciones. Es imprescindible desgravar y facilitar en cuanto sea posible la importación de maquinaria y equipos con esta finalidad, sin introducir limitaciones inspiradas en consideraciones cambiarias, por cuanto las inversiones, al llevarse a cabo en el sector exportador, compensarán con creces y muy pronto la erogación de divisas que demanden.
- e) El término "capital" sintetiza adecuadamente el ámbito de las necesidades del desarrollo en lo relativo a los recursos materiales. Al entrar a considerar los recursos humanos el panorama se torna vastamente más complejo. El campo de acción tiene, por de pronto, dos vertientes, la tecnológica y la gerencial, cada una de ellas plantea requisitos en diversos planos. Aquí sólo cabe destacar que, así como la selección de un sector prioritario debe determinar la concentración hacia él de los recursos de capital regulables por el gobierno, los medios aptos para la promoción de los recursos humanos situados bajo el control de la autoridad económica deben canalizarse con igual orientación, es decir, con el propósito unitario de incrementar la productividad de las áreas que se ha resuelto a promover.

3. Delimitación del "sector externo". Esta sección debe comenzar con una apreciación metodológica. La manera ideal de trazar los límites del "sector externo" o sector prioritario, consistiría en confrontar un relevamiento de los recursos productivos del país con la demanda de los mercados mundiales. Si se dispusiera de una información completa al respecto sería posible arribar a una conclusión acerca de la constelación de productos que maximizarían a través del tiempo los ingresos de exportaciones de la economía nacional. En la práctica, por supuesto, la información es siempre incompleta y será preciso contentarse con una aproximación. Por el momento, ha sido preciso utilizar un procedimiento algo distinto y menos perfecto. La detección de las áreas dinámicas en la exportación se ha efectuado, en principio, sobre la base del análisis de las realizaciones registradas en el pasado inmediato. Las actividades que han logrado ya establecer su presencia en los mercados exteriores han efectuado por ello mismo una demostración de capacidad de competencia y de dinamismo que fuera de toda duda resulta significativo tomar en cuenta. Naturalmente, será posible ir subsanando las omisiones que tal metodología puede ocasionar, en la medida en que ellas se detecten, y de hecho ya la nómina de productos que aquí se consignan incluye rubros en los que no se han registrado ventas significativas al exterior, en razón de algún criterio supletorio en cada caso.

En segundo lugar es oportuno efectuar algunas precisiones sobre el alcance de la delimitación, en la forma que aquí será expuesta. Esa forma consistirá en una nómina de productos. Debe entenderse que las actividades que directa o indirectamente contribuyen significativamente a la producción de esos bienes conforman el sector a promocionarse. Por otra parte, la promoción no tiene necesariamente el mismo contenido respecto de todos los productos. Así, por ejemplo, en algunas industrias puede resultar de interés incentivar la expansión vertical (incremento del valor agregado) pero no la horizontal (simplemente de la capacidad instalada). Este será el caso cuando el factor limitante de la expansión esté representado por la disponibilidad de materias primas agrícolas y no sea fácil ampliar a corto plazo los suministros de fuentes nacionales o extranjeras; en tales circunstancias el aumento de capacidad instalada deberá irse acompañando con el de los abastecimientos de materias primas.

La lista siguiente reúne los productos de exportación, actual o potencial, en los que se ha creído encontrar un especial dinamismo que justifique una promoción especial. Al consignarlo se reiteran las reservas precedentemente formuladas, particularmente en cuanto implican reconocer las forzosas debilidades de toda previsión en esta clase de terreno y la disposición a revisar las que se efectúen que deberá ser actitud permanente de los responsables de la planificación económica.

LISTA DE PRODUCTOS CUYA EXPORTACION  
SE HA DE PROMOVER EN FORMA ESPECIAL

Animales en pie

Bovinos de pedigree  
Bovinos puros por cruce  
Ovinos de pedigree  
Ovinos puros por cruce  
Equinos de pedigree

Faena de animales y derivados de la misma

Carne y derivados  
Cueros vacunos nacionales curtidos sin terminar  
Cueros vacunos nacionales curtidos terminados  
Cueros vacunos nacionales terminados y/o polizonados  
Descarne cueros vacunos nacionales curtidos  
Cueros ovinos curtidos para sacos y camperas  
Cueros vacunos curtidos con vegetales, etc.  
Cueros ovinos curtidos con lana  
Cueros vacunos curtidos con pelo  
Cueros ovinos curtidos con lana rasada  
Cerde vacuna industrializada  
Cerde equina industrializada  
Cerde equina industrializada, cola  
Cerde mezcla vacuna y equina industrializada

Productos de granja y derivados

Ajos, cebollas, etc.  
Frutas cítricas  
Otras frutas  
Jugos de frutas  
Esencias en general  
Cebada malteada  
Miel  
Quesos  
Caseína  
Aceite y tortas de lino  
Vegetales deshidratados, preservados, etc.  
Aves y huevos  
Cerdos

Industrias extractivas

Cemento  
Arena  
Pedregullo  
Granito y sus productos  
Dolomita  
Pesca



Productos Manufacturados

Gelatina industrial  
Gluten de trigo  
Cubiertas  
Azulejos  
Aparatos sanitarios  
Vidrio  
Válvulas radio y TV  
Condensadores o implementos para radio  
Condensadores variables  
Cápsulas fonocaptoras  
Moldes de acero  
Partes y piezas de vehículos automotores  
Casimires pura lana peinada  
Casimires de lana y fibras sintéticas  
Hilados de lana peinada  
Tejidos de lana  
Artículos de vestir  
Camperas y sacos de cuero  
Artículo de cuero  
Cinturones  
Cueros lanares curtidos agamuzados  
Cortes armados de cueros nacionales  
Calzado  
Plantillas de abrigo  
Alfombras de cuero

A esta nómina de bienes debería seguir una de servicios a promocionarse. La delimitación de esa zona del sector prioritario presenta, sin embargo, características diferentes y será tratado más adelante, al considerar su incentivación.

4. Promoción de las actividades agropecuarias. Es innecesario destacar la importancia de este sector, del cual provienen, directa o indirectamente, la gran mayoría de las exportaciones uruguayas y que, potencialmente, es en su totalidad exportador. Su promoción deberá hacerse conforme a los principios que se enumeran a continuación.

a) Debe tenderse a asegurar una rentabilidad adecuada de la explotación ganadera que utilice una tecnología acorde con los requerimientos del desarrollo económico nacional. El grado de rentabilidad depende primordialmente de la relación de precios de productos y de insumos, y de la capacidad tecnológica y gerencial de los empresarios rurales. Actuar sobre esa rentabilidad, consiguientemente, supone tomar las medidas que se enumeran en los restantes párrafos de esta sección.

b) Como se ha establecido anteriormente en este documento, deben derogarse los impuestos que gravan las exportaciones de productos del agro y, de modo general, los que inciden sobre los ingresos brutos de los productores agropecuarios. La sustitución de los gravámenes indirectos a este sector por un impuesto a la tierra en función de su productividad potencial parece una solución adecuada para la que existe ya un vasto consenso en el país.

c) Se debe excluir de manera muy clara el autoabastecimiento entre las metas de la política de producción agrícola. Ello implica, por una parte, derogar toda prohibición de exportar productos agrícolas, a fin de evitar las caídas de precios que se originan cuando la producción aumenta y debe volcarse íntegramente en un mercado pequeño. Si, en tales casos, las exportaciones no dejan un saldo suficiente para cubrir el consumo interno, la deficiencia deberá ser cubierta con importaciones. En segundo término, comporta el abandono, tan pronto como resulte posible, de la política de precios sostén o de precios basados en el costo de producción, para productos agrícolas. El país debe tomar conciencia de que cada actividad que fomentamos con tales medidas en la que no somos internacionalmente competitivos, limita nuestras exportaciones y retarda nuestro desarrollo. El objetivo en materia de precios agropecuarios debe ser aproximarnos en lo posible a los niveles internacionales.

d) También respecto del precio de los insumos debemos fijarnos el nivel internacional como meta. Ello implica desgravar íntegramente las importaciones de maquinaria agrícola y otros insumos del sector y liberalizar el respectivo régimen de importaciones, tan pronto como todo ello sea posible. Significa mejorar las condiciones crediticias a corto plazo del sector y facilitarle capital a largo plazo en condiciones adecuadas y en la medida que lo demande. Debe presumirse que la acción sobre precios de productos e insumos incrementará muy apreciablemente la demanda de préstamos para inversión, lo que forzará al redimensionamiento del Plan Agropecuario y su complementación en los campos que exceden de su alcance.

e) Debe propiciarse una intensificación de la asistencia técnica al sector, así como su complementación con el desarrollo gerencial de los productores. Parece conveniente replantear las necesidades que deben cubrir los servicios de extensión asignando un peso adecuado a la ayuda al productor en la toma de decisiones económicas destinadas a optimizar los resultados de su actividad.

5. Promoción de las actividades industriales. Los principios básicos de la promoción en esta zona serán los siguientes:

a) Los incentivos se concentrarán íntegramente en las industrias que exporten directa o indirectamente su producción en proporciones significativas. La exportación indirecta comprenderá:

- i) la venta a intermediarios exportadoras;
- ii) la venta de productos intermedios a industrias exportadoras y,
- iii) la venta de bienes de capital (construcciones y equipo) a las industrias de exportación.

b) La importación de bienes de capital para el sector industrial externo deberá desgravarse y liberalizarse tan pronto como sea posible. La asistencia a las industrias nacionales de bienes de capital se llevará a cabo con medidas que aumenten su competitividad (exenciones fiscales, financiación) pero no gravando la importación de bienes de capital con destino al sector prioritario.

c) Las declaraciones de "interés nacional" prescritas por textos legales para la concesión de exenciones impositivas sólo se concederán en la medida que la actividad industrial proyectada contribuya al incremento de las exportaciones.

d) Se reafirma el régimen de reintegros a las exportaciones no tradicionales, con una modificación llamada a incrementar sus efectos. Debe entenderse que el propósito de los reintegros no es sólo posibilitar la colocación de bienes manufacturados del Uruguay en los mercados externos sino incrementar la rentabilidad relativa del sector dedicado a esa actividad a fin de atraer hacia él las inversiones. Consiguientemente, el régimen legal de los reintegros deberá modificarse de tal modo que la concesión del beneficio y su monto dependan sólo del valor agregado industrial de la exportación.

e) Los recursos de capital para la industria que se canalizan con intervención del sector público (préstamo global del BID, otros préstamos de organismos internacionales, facilidades crediticias resultantes de convenios bilaterales, etc.) se destinarán en lo posible al sector industrial que será objeto de especial promoción.

f) En el pasado la inversión en el Uruguay ha estado limitada más por la falta de buenos proyectos que por la escasez de financiamiento. Debe darse al sector externo de la industria la asistencia necesaria para que las empresas que lo integren puedan elaborar proyectos sólidamente fundados. Los recursos de asistencia técnica industrial disponibles (en particular bajo el programa de consultoría industrial de las Naciones Unidas y el Centro de Productividad del Uruguay) serán destinados prioritariamente a ese fin, así como, de modo general, a la promoción de los recursos humanos del sector y el incremento de su productividad.

6. Promoción de las actividades productoras de servicios. Sólo se desarrollará aquí la promoción turística. El país, sin embargo, debe mantener una actitud abierta para explotar cuantas oportunidades de exportación de servicios se le presentan. En el pasado el Uruguay ha sido una plaza financiera internacional y el Gobierno entiende que el país debe procurar reconquistar esa posición. La actividad promocional que para ello se requiere es distinta de la que se considera en este capítulo y por lo tanto será tratada en el próximo. El estudio de la incentivación de otros servicios exportables (v. gr. construcción vial, reparaciones navales) deberá ser encarado en un futuro inmediato.

En síntesis, la incentivación turística debe realizarse sobre las siguientes bases:

a) Reconocimiento de que el turismo internacional es una actividad exportadora; revisión de su régimen fiscal partiendo de esta premisa.

b) Otorgamiento de alta prioridad a la inversión pública de infraestructura turística.

c) Desgravación y liberalización de los bienes de equipamiento hotelero y otros servicios turísticos conforme a los lineamientos establecidos para el sector externo industrial e inclusión de los mismos entre los bienes a ser financiados con préstamos de desarrollo.

d) Estudio de los medios para extender la temporada turística a fin de incrementar la rentabilidad de las inversiones del sector.

e) Diseño de la política de importaciones, particularmente en lo relativo a importación de artículos suntuarios, con vistas al ofrecimiento de atracciones a los turistas internacionales.

## VI. INSTRUMENTOS (2)

### EL INCREMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD DE LOS RECURSOS NACIONALES

1. Sentido de un aumento general de la productividad. La productividad de un conjunto de recursos cualquiera puede aumentar por dos razones distintas. En primer término, la relación producto-insumos puede mejorar por término medio en las empresas:

- i) por mejor calidad de los factores de la producción (digamos por efectos de la educación en lo referente a mano de obra y por el progreso tecnológico en lo relativo al capital) y
- ii) por mejor organización de los factores, lo que suele implicar la mejora de calidad de los recursos gerenciales. Esta primera forma de incrementarse la productividad se centra en la empresa. Puede ocurrir en una sola de ellas, independientemente de lo que suceda en las demás. Podría hablarse al respecto de mejora de la productividad en el plano microeconómico.

Pero la relación producto-insumos puede mejorar también en el plano de la economía global. Ello ocurre cuando se asignan más eficientemente los recursos nacionales escasos. Si se desarrollan las actividades en que el país es internacionalmente competitivo a expensas de aquéllas en que no lo es, así como a expensas de un sector público hipertrofiado, es posible esperar fundadamente que habrá un aumento de productividad, al que podríamos llamar "macroeconómico".

El país necesita mejorar su productividad en ambos planos. En el capítulo anterior algo se ha dicho de cómo espera el gobierno influir al respecto dentro del sector prioritario. Aquí se tratará de los medios para incrementar la productividad en general; fundamentalmente en el plano macroeconómico pero también en el microeconómico, sobre todo al considerar el sector público.

2. Mercado de capitales y mercado del dinero. Un método obvio para incrementar la productividad general de la economía es propiciar la canalización más ordenada del ahorro nacional hacia las inversiones. Ello puede lograrse en la medida que existan instituciones financieras bien organizadas y un mercado de capitales activo. Nuestro país poseyó esa clase de mercado mientras aseguró a los inversores un clima de razonable estabilidad monetaria. En materia de operaciones bursátiles el Cuadro VIII permite apreciar la entidad muy considerable de su merca hasta 1957 y su subsecuente decadencia. También puede observarse en él el repunte de volúmenes de transacciones 1969, en parte atribuible a la estabilización monetaria y en parte a la presencia en el mercado de valores atractivos para los inversores (Bonos del Tesoro).

Los mercados financieros uruguayos interesan también en virtud del carácter internacional que han poseído las transacciones en el pasado y que pueden volver a poseer. Nuestro país tiene recursos especializados abundantes en este campo y las instituciones cuentan con conexiones internacionales adecuadas. Existe un consenso difundido en el sentido de que el Uruguay debe constituirse en un exportador de servicios y no cabe duda que el financiero es uno de los campos a desarrollar.

CUADRO VI. 1

<u>Periodo</u>	<u>Volúmen anual de las transacciones bursátiles (valores efectivos). En miles de dólares corrientes.</u>		
	<u>Total</u>	<u>Acciones y obligaciones</u>	<u>Valores públicos</u>
1946-51 (Promedio)	91.654	20.889	70.765
1952-57 (Promedio)	63.273	12.769	50.504
1958-63 (Promedio)	28.084	4.625	23.459
1964	9.798	1.802	7.966
1965	6.104	1.299	4.805
1966	7.578	3.166	4.412
1967	4.499	1.840	2.659
1968	4.577	1.534	3.043
1969	10.579	1.977	8.602

Fuente: Bolsa de Valores

Al tratar de instituciones financieras, y antes de pasar a la enumeración de los medios de la política, no puede dejar de mencionarse el problema que el país enfrenta en materia de financiamiento a corto plazo. En buena medida la que plantea es también una cuestión de eficiencia y su consideración se incluirá en la temática del presente capítulo.

Las medidas que en seguida se exponen se relacionan de manera más o menos directa con los objetivos instrumentales: mientras algunas se dirigen a crear un clima propicio a la inversión otras comportan la reforma del cuadro institucional pertinente. En su mayor parte la enumeración que sigue tiene carácter programático; los dos primeros apartados en cambio, contienen declaraciones que valen por sí mismas.

a) Un clima adecuado para la inversión privada requiere una delimitación precisa de las áreas de la producción que el sector público se reserva o en las que se propone actuar. En tal sentido, el Gobierno declara que:

- i) se reserva las áreas en que ya actúa con carácter exclusivo (v.gr. energía eléctrica, refinación de petróleo, transportes ferroviarios);
- ii) favorecerá el desarrollo de la inversión privada en los campos en que actúa en régimen de competencia con la empresa privada (v.gr. pesca, cemento) y la expansión de la empresa pública sólo se contemplará en ellos en la medida en que sea aconsejable para completar inversiones ya iniciadas y aprovechar economías de escala, así como para suplir la eventual falta de disposición a invertir por parte del sector privado; y
- iii) no contempla inversiones en nuevos campos.

b) La inversión extranjera directa será objeto del tratamiento no discriminatorio que es tradicional de nuestro país. El Gobierno verá con especial complacencia esa clase de inversiones en la medida en que incrementen el potencial industrial exportador y particularmente en la medida en que representen una transferencia de tecnología significativa.

c) El Poder Ejecutivo se propone someter, en breve plazo, a consideración del Parlamento, una reforma del régimen impositivo, e intensificará desde ya los esfuerzos administrativos, para:

- i) combátir la evasión fiscal;
- ii) reducir el costo de recaudación para el Fisco y para el contribuyente, simplificando la estructura de los tributos;
- iii) fomentar el ahorro;
- iv) fortalecer al país como plaza financiera. «La iniciativa, por razones análogas, sin perjuicio de otras específicas, alcanzará al régimen de la seguridad social.

d) Igualmente el Poder Ejecutivo propondrá al Parlamento las medidas legislativas necesarias para el desarrollo de instituciones financieras que actúen en operaciones a plazos mediano y largo (bancos de inversión, corporaciones financieras).

e) Usando también de sus facultades de iniciativa legislativa, el Gobierno procurará facilitar y estimular el acceso de la empresa privada al mercado de capitales. Se prevé, entre otros medios, la autorización de las sociedades anónimas para emitir obligaciones reajustables bajo condiciones a establecerse.

f) El problema de la banca comercial debe resolverse, en primer término, incrementando el volumen de fondos que puede manejar con los recursos que actualmente dispone. Para ello, mediante la iniciativa legislativa y la coordinación de políticas con el Banco Central, se mejorará la capacidad de los bancos para captar depósitos a plazo, permitiéndoles competir libremente en materia de intereses pasivos, así como pactar con los depositantes cláusulas de reajuste monetario, se regulará la emisión de certificados de depósitos negociables, etc. En segundo término, debe procurarse el desarrollo de los negocios internacionales de los bancos comerciales, conforme a la tendencia mundial en este sector y al deseo de reconquistar nuestro rango de plaza financiera internacional.

3. Política comercial. Estas Bases han hecho ya amplia referencia a la política de promoción de exportaciones, verdadera clave de la política de desarrollo que se anuncia. Debemos considerar ahora la política de importaciones.

Se ha expuesto previamente, cómo las previsiones para el quinquenio 1971-75 incluyen un fuerte crecimiento de las importaciones. Durante mucho tiempo las importaciones han solido verse como un mal necesario y esa actitud debe ser reemplazada por otra que les acuerde el lugar que en realidad les corresponde en el desarrollo económico del país.

El régimen de consignaciones actualmente en vigor, impuesto por el Banco Central en momentos de aguda crisis cambiaria, parece haber perdido, en la coyuntura actual, su razón de ser, a la vez que puede originar distorsiones de distinto orden. Será preciso que el Poder Ejecutivo estudie con el Banco Central la forma de su gradual derogación.

En materia de recargos cambiarios, preocupa al Gobierno tanto su nivel como su estructura. Es posible advertir que los recargos que entraron en vigencia a principio de 1960 fueron elevados de modo general en dos oportunidades, en ambos casos cuando la unidad monetaria nacional se hallaba claramente sobrevaluada y con vistas a superar dificultades cambiarias. El superávit de balanza de pagos que viene registrándose desde la iniciación de la política de estabilización hace pensar que parte de los fundamentos que llevaron a asignar a la barrera cambiaria tan alto nivel como el que hoy exhibe han dejado de tener vigor. Por otra parte, es deseo del Gobierno, ya anunciado páginas atrás, estimular la eficiencia de las industrias que producen para el mercado interno, a la vez que incentivar su especialización y su propensión a buscar mercados en el exterior, valiéndose de los medios de la política comercial.

Por tales fundamentos, el Poder Ejecutivo proyecta introducir en breve una rebaja en la mayor parte de los recargos establecidos con una finalidad protectora. El recargo será de moderadas proporciones, por cuanto se busca con él ante todo señalar a los empresarios una orientación de política económica nueva, para adaptarse a la cual será preciso acordarles tiempo y, eventualmente, ayuda orientada al incremento de su eficiencia.

El restante motivo de inquietud gubernamental ya referido concierne a la estructura exenta de racionalidad, del régimen de recargos y sus relaciones con el arancel aduanero, anticuado y de dificultosa aplicación. Es propósito del Gobierno dar elevada prioridad al estudio de la fusión de ambas clases de instrumentos protectores en un nuevo arancel, basado en el principio de una tarifa efectiva homogénea, es decir, regulada en función del valor agregado de los productos importados, de modo que el efecto protector sea en todos los rubros semejante. La disponibilidad de tal sistema ayudará al gobierno a decidir acerca de la altura deseable del arancel, hacia la cual se moverá el nivel vigente en un plazo debidamente especificado.

#### 4. Sector público

A. Inversión pública. Una parte sustancial del ahorro nacional es canalizado hacia la inversión a través del sector público. En la medida que la asignación de recursos por este concepto vaya haciéndose más eficiente es evidente que se logrará un incremento de la productividad en el plano macroeconómico.

Ante todo debe situarse la cuestión en el ámbito de la actividad gubernamental: se trata de actividad presupuestal. Lo que se requiere es un mejor planeamiento del gasto de capital por parte del Poder Ejecutivo y de las empresas públicas. En el caso de estas últimas, el Poder Ejecutivo vuelve a tener responsabilidad en su calidad de autoridad presupuestal respecto de los entes autónomos industriales y comerciales.

El Poder Ejecutivo debe cumplir su actividad presupuestal, tanto en materia de iniciativa como de aprobación, en base a una política unitaria de inversión pública, que suponga una escala también unitaria de prioridades. La Comisión de Planeamiento y Presupuesto, integrada, según disposición constitucional, por los "Ministros vinculados al desarrollo", debe constituirse en el órgano que diseñe la política de inversiones públicas del Poder Ejecutivo. Con el apoyo técnico de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, la Comisión deberá determinar las prioridades en función de la contribución al crecimiento del producto nacional de los distintos proyectos de inversión que se sometan a su consideración. El Poder Ejecutivo tiene la impresión de que las disponibilidades financieras de las empresas públicas han pesado excesivamente en las decisiones sobre inversión. Una empresa hoy deficitaria puede hallarse en mayor necesidad de invertir que otra más próspera y los proyectos de la primera bien pueden representar una rentabilidad superior a los de la segunda, considerados unos y otros en sí mismos.

B. Contralor y evaluación de la ejecución presupuestal. El Presupuesto es el plan de acción del Gobierno. Prácticamente todas las decisiones políticas y administrativas de un gobierno contienen una expresión presupuestal; el cumplimiento de la decisión requiere acción y ésta requiere recursos humanos y materiales y todo ello cuesta dinero. Algo semejante puede decirse del presupuesto de las empresas públicas. Precisamente a destacar esta característica del presupuesto de consistir en un plan de gobierno es que ha respondido la implantación del presupuesto por programas. No basta, sin embargo, con formular el presupuesto. Es preciso ejecutarlo y evaluar luego la ejecución en función de las metas propuestas. Si el resultado de la evaluación no es satisfactorio, o los procedimientos o las metas deben revisarse. En todo caso, se evitará que el presupuesto por programas se transforme en una simple fórmula y, en cambio, se propenderá a un funcionamiento más eficiente del sector público en general.

C. Reformas en la Administración. No es posible concluir una exposición de la política de desarrollo sin tratar de la eficiencia de los procedimientos administrativos, particularmente si esa política erige el incremento de la productividad en una de sus metas principales. No sólo es la Administración la unidad productora mayor del país sino que de su acción puede resultar un incentivo o un entorpecimiento para el progreso de la economía en su conjunto, según sea o no eficiente el funcionamiento de los mecanismos de aquélla. El Gobierno se propone a través de algunas medidas ya tomadas y otras en vías de adopción, el logro de una Administración Pública capaz de poner en práctica su política de desarrollo, dinámica y competente, tanto en el aspecto del personal como en el de los sistemas y procedimientos utilizados.

La medida principal y promotora de todas las demás ha sido la creación de la Oficina Nacional de Servicio Civil, dotada de la jerarquía y los recursos para la tarea de diagnóstico y para la de soluciones. Los objetivos primordiales que se ha fijado la CNSC se ubican en tres campos:



- a) una política de personal que permita la aplicación de los procesos de administración técnicamente aconsejables en la materia.
- b) establecimiento de sistemas y procedimientos de trabajo que permitan poner en marcha un sistema de modernización administrativa.
- c) programación y funcionamiento de planes de capacitación para funcionarios.

Junto con estas actividades deberán desarrollarse operaciones tendientes a transferir personal del sector público al sector privado, respecto de las cuales el Poder Ejecutivo ha cursado ya una iniciativa al Parlamento. Las proyecciones consignadas anteriormente en este documento permiten prever de parte del sector privado una vitalidad suficiente como para absorber en un plazo razonable los contingentes de funcionarios a los que se atribuye una productividad reducida dentro de la Administración y que en tesis general puede esperarse que, con el cambio de actividad, habrán de ocupar un lugar importante en la empresa del desarrollo nacional.

## A P E N D I C E

### LA POLITICA DE INGRESOS Y PRECIOS

1. La política de ingresos y precios no forma parte de la política de desarrollo. Sin embargo, en tanto estas Bases aspiran a proporcionar a los agentes económicos elementos de juicio para sus decisiones, no puede excluirse de ellas un área de tanta trascendencia como el de los precios y los ingresos, que constituye algo así como el marco en el que el proceso de desarrollo debe transcurrir.
2. Por mandato de la ley N° 13.720, de 16 de diciembre de 1968, el Poder Ejecutivo debe enviar al Parlamento en el transcurso de este año un proyecto sustitutivo del régimen instaurado por aquélla, y se propone hacerlo conforme a los siguientes lineamientos:
  - a) Pese a que la ley citada reclama un proyecto de "régimen definitivo", el Poder Ejecutivo conceptúa que se requiere aún un régimen de transición, más flexible que el que debe modificarse, pero que retenga de sí ciertas características que contemplen la coyuntura en que el país vive, en la cual las señales dejadas por la hiperinflación permanecen aún visibles. Por tal motivo propondrá el Parlamento un régimen transicional de tres años, que comience a regir el 1° de enero de 1972, cuyas características, en términos muy generales, se exponen a continuación.
  - b) En materia de salarios, la fijación de tasas mínimas por medio de negociación entre las partes profesionales, constituirá la regla. Sin embargo, el Poder Ejecutivo con el asesoramiento de la Comisión de Productividad, Precios e Ingresos, fijará las tasas mínimas de la categoría más representativa. Dentro de este marco habrá libre contratación del salario individual. Se promoverán el método de evaluación de tareas y los planes de incentivación por productividad.
  - c) En materia de precios, se partirá de la clasificación de los mercados en función de la competitividad de la oferta. Un contralor directo de los precios sólo se aplicará cuando los mecanismos del mercado no funcionen adecuadamente. Se entenderá que existe competencia en grado adecuado cuando la protección arancelaria y cambiaria sean, en conjunto, relativamente bajas. Los productos de exportación cuyo precio resulte del mercado internacional estarán exentos de contralor.
  - d) En caso de que el nivel de precios aumente 5% o más durante dos trimestres consecutivos, u 8% en un trimestre cualquiera, un régimen semejante al de la ley N° 13.720 entrará automáticamente en vigor.

En resumen, se proyecta un paso importante, aunque cauteloso, hacia el funcionamiento libre de la economía. Ello implica la aceptación por parte del Gobierno de la premisa de que las condiciones están dadas para la transferencia de la responsabilidad principal por el contralor de la inflación, del sector de los ingresos y precios, a los de la moneda y la fiscalidad, así como también la convicción de que el mantenimiento en ellos de una adecuada disciplina permitirá la preservación de una estabilidad sin la cual toda programación del desarrollo sería vana.-