

Concentración del ingreso y desarticulación productiva: un desafío al proceso de democratización

ALICIA MELGAR
WALTER CANCELA

I. INTRODUCCIÓN

Uno de los aspectos que ha concitado mayor interés en el proceso económico uruguayo en los últimos diez años ha sido el de la distribución del ingreso. Por una parte, porque el ensayo reestructurador que implicaba la estrategia económica adoptada desde 1974 suponía cambios en la distribución del ingreso relacionados con las modificaciones en el patrón de acumulación de la economía nacional y, por tanto, con la *nueva* inserción internacional propuesta. Por otra parte, porque los efectos de las políticas económicas, a través de las que se concreta la estrategia, sobre la distribución sectorial y personal del ingreso influyen en la amplitud y estabilidad de las alianzas y en la conformación de los consensos al nivel de las estructuras social y política.

En el presente trabajo intentaremos mostrar los cambios operados en la distribución del ingreso durante el período que abre el “proceso cívico-militar”, utilizando para ello indicadores de distribución sectorial, factorial y personal (o familiar) de ingreso, con el objeto de indicar sus repercusiones sobre la asignación de recursos y reflexionar sobre las perspectivas que derivan, en este aspecto, de la situación actual.

Comenzaremos con un breve análisis de los efectos distributivos de las políticas macroeconómicas aplicadas, ubicándolas en un marco general. Seguidamente se presentará un panorama descriptivo de los cambios habidos en la distribución del ingreso en las tres dimensiones señaladas. En la tercera parte intentaremos evaluar las repercusiones sobre la asignación de recursos, para finalmente discutir las perspectivas inmediatas del proceso distributivo, en el marco de los condicionamientos derivados del endeudamiento externo y del proceso político interno.

II. LAS POLÍTICAS APLICADAS

1. *El marco general de la política económica*

Una política económica es, normalmente, la expresión, en términos de acción del Estado, de una estrategia particular del mismo con respecto a la organización y funcionamiento de la economía en el largo plazo. La estrategia, a su vez, responde a una determinada concepción teórica sobre cómo funciona la economía y a una representación de cómo debería funcionar.

En el análisis de la política económica uruguaya no siempre se encuentran presentes los tres elementos relacionados en forma consistente a nivel de la estructura del Estado. Cuando dicha consistencia está ausente, terminan por imponerse las políticas económicas que favorecen las estrategias de los sectores dominantes en la estructura de poder de la sociedad, diseñando, en los hechos, una estrategia diferente a la declarada por el Estado.

Esto no ocurre en el período que analizamos, ya que el Estado no sólo representa directamente las estrategias de los sectores socialmente dominantes, sino que además, a través de la política económica, intentó fortalecerlos en su papel en el proceso de desarrollo.

El diagnóstico que sustenta la estrategia desplegada por el Estado uruguayo desde 1974 atribuye los desequilibrios de la economía nacional a la pérdida de referencia al mercado y al consiguiente decaimiento de la rentabilidad privada como criterio orientador de la asignación de recursos.¹ En el período precedente, la intervención del Estado, a través de múltiples mecanismos de control —tanto financieros como reales— y de fijación de precios, provocó, según el diagnóstico oficial, una ineficiente asignación de recursos que determinó, a su vez, una pérdida de competitividad de la producción interna frente a la del mercado internacional.

La remoción de los obstáculos al crecimiento, al empleo, al equilibrio del sector externo y al control de la inflación —objetivos inmediatos del Plan (Presidencia de la República, *cit.*: 1; 1-16); y el logro de una mejor distribución del ingreso —objetivo que se alcanzaría como resultado del proceso de dinamización de la economía—, exigían transformar las “bases de funcionamiento de la economía uruguaya”. (Gil Díaz, 1980.)

Las características básicas de la estrategia adoptada pueden resumirse en cuatro aspectos centrales: la inserción internacional; el papel del Estado; la estructura productiva y, finalmente, la generación, circulación y uso del excedente económico.

En términos de inserción internacional de la economía uruguaya, a par-

¹ Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977.

tir de la crítica al cerramiento económico y financiero impuesto por la intervención estatal, se postula la apertura comercial y financiera como medio para alcanzar los patrones de eficiencia productiva vigentes en los mercados internacionales. Dicha apertura no reconocería preferencias nacionales. En los hechos, el proceso de apertura fue profundo y relativamente rápido en lo financiero, encontrando más trabas en lo comercial, área donde aún subsisten elevadas barreras arancelarias, en todo caso, significativamente menores que las vigentes hasta 1974.

Desde el punto de vista de la formulación de la estrategia, se le asigna al Estado un papel subsidiario respecto del sector privado en el plano productivo, y en lo normativo, se tiende a concretar su acción mediante el uso de instrumentos de política económica de carácter "general e impersonal". (Gil Díaz, 1980.) Sin embargo, si bien ésa fue la tendencia manifiesta en las políticas monetaria, cambiaria, fiscal, y en cierta medida, en la de precios, no lo fue tanto en la de comercio exterior, donde se apeló a reintegros y gravámenes diferenciales para las exportaciones e importaciones, respectivamente. Tampoco fue "neutral" el Estado en la fijación de algunos precios básicos de la economía, como los salarios y la energía. Asimismo, mantuvo ciertos monopolios de derecho y otros de hecho, como el de financiamiento a largo plazo de la construcción de viviendas.

En cuanto a la estructura productiva, la opción en términos de inserción internacional determinaba —al formular el Plan— el privilegio al sector pecuario-exportador y, en segundo lugar, al "sector exportador" en general. Sin embargo, el impacto de la primera crisis petrolera y la subsiguiente clausura virtual del mercado comunitario europeo a las importaciones de carne, determinaron un cambio de importancia relativa dentro del sector exportador, concentrando los incentivos fiscales y financieros en el llamado sector "no tradicional". Al tiempo que crecía el PBI, lo hacía más rápidamente la industria manufacturera, en particular, la orientada a la exportación. Simultáneamente, crecía también el "coeficiente de apertura", pero mostrando una tendencia más acelerada en las importaciones que en las exportaciones.

No obstante el crecimiento (y la modernización tecnológica) operado en algunas ramas industriales, las más dinámicas en términos de exportación fueron industrias tradicionales, que pronto se enfrentaron a los efectos de políticas internas que tendían a anular los incentivos fiscales (por ejemplo, la cambiaria) y a la protección de los mercados de destino (Estados Unidos y CEE, pero también Brasil y Argentina, a pesar de los convenios preferenciales que mitigaron en parte esos efectos).

Finalmente, la generación del excedente se confió al sector privado, nacional y extranjero. La concepción estratégica que estamos exponiendo le otorga un doble papel a rentabilidad privada; es un "premio a la eficiencia" y, por tanto, criterio orientador de la asignación de recursos, pero

es también la fuente de la acumulación de capital. Así, la concentración del ingreso en la clase empresarial habilitaría, según esa concepción, una mayor disponibilidad de recursos en forma de ahorro y, por lo tanto, un crecimiento de la tasa de inversión. Por otro lado, en la medida en que, de todas formas, esa tasa no sería espectacular, y que la inserción internacional propuesta exigía elevar rápidamente los niveles de eficiencia productiva, se alienta la inversión directa extranjera con tratamientos preferenciales, cuyos beneficios se acumulan a los del régimen general de promoción industrial. (Astori, 1975; Ricardoni, 1975.)

Si bien parte del excedente así generado se aplicó a la acumulación, una parte no determinada pero importante —habida cuenta de la magnitud de la transferencia factorial de ingresos *vis-à-vis* el incremento relativamente bajo de la tasa de inversión (véase *infra*, cuadro 2 y sección iv)— se aplicó al incremento del consumo “imitativo”, en el sentido de Prebisch (1980), a la acumulación de “capital consuntivo” (en el mismo sentido) y a la especulación financiera. Por su parte, la inversión extranjera directa fue escasamente significativa, orientándose principalmente al sector financiero, a los inmuebles y a la adquisición de empresas instaladas. (Melgar.)

En el cuadro estratégico así delineado, la política económica se orientó, por un lado, a asegurar las transferencias de ingresos requeridas por el proceso de reestructuración de la economía que se puso en marcha, y por otro, a garantizar los equilibrios fundamentales para el funcionamiento del modelo concebido, o sea, el equilibrio externo, el monetario, y el fiscal como requisito de ambos, en el marco del “enfoque monetario de la balanza de pagos”.

2. *Los efectos distributivos*

Los instrumentos a través de los cuales se concretaron las políticas macroeconómicas afectaron principalmente las condiciones financieras del proceso económico. Dichos efectos se tradujeron en transferencias de ingresos al interior de la economía entre sectores económicos, “factores” productivos y personas. Pero tales transferencias tuvieron lugar en el cuadro de un proceso de redistribución de ingresos a escala mundial, en el cual al Uruguay le correspondió ocupar un lugar entre los que operaron como fuente de las transferencias.

En ese cuadro, la redistribución interna del ingreso adquiere un doble sentido: por un lado, distribuir el costo del ajuste al que el país como un todo se ve obligado por su inserción internacional; por otro, producir las condiciones requeridas por la reestructura del perfil productivo contenida en la estrategia económica adoptada.

En el primer sentido opera principalmente la combinación de las

políticas cambiaria, salarial y de comercio exterior (arancelaria y reintegros a la exportación) durante la fase cuyo final puede ubicarse en 1978.

El mantenimiento de un mercado libre de cambios, con tipo de cambio administrado por el Banco Central mediante "minidevaluaciones" frecuentes compensatorias, a veces en exceso, de la inflación interna, permite la absorción de la pérdida de intercambio, vía precios, por los sectores exportadores. La política arancelaria y de reintegros, al operar discriminatoriamente sobre los productos "transables", distribuye el costo de la transferencia de ingresos al exterior en términos favorables a los sectores exportadores "no tradicionales".² El costo de tal política de comercio exterior se traslada, vía inflación y reestructura tributaria, al conjunto de la sociedad, mediante el incremento del peso de la tributación indirecta en el conjunto de la recaudación.

Finalmente, la política salarial completa el proceso de redistribución interna del ajuste. Durante esta primera fase, el gobierno fija los aumentos porcentuales generales para todas las categorías salariales, siempre por debajo de la tendencia de los precios,³ autorizando incrementos voluntarios siempre que no se financiaron con incrementos de precios. Esta política salarial opera en el marco de una desactivación forzada de la organización sindical, lo cual impide acciones defensivas de conjunto, impulsando estrategias individuales para mantener el ingreso familiar cuyos efectos se visualizan en una tendencia menos aguda en la concentración familiar del ingreso que en la factorial. (Aguar, 1980.)

Durante esa primera fase, la política monetaria es relativamente activa, utilizándose instrumentos de gobierno de la oferta monetaria tales como encajes y operaciones de mercado abierto, en el marco de una creciente apertura y liberalización del mercado financiero. Esta política monetaria se acompaña con medidas de liberalización de los controles sobre la tasa de interés, que la ubican en valores reales positivos.

En síntesis, desde el punto de vista de la distribución interna del costo del ajuste, las políticas operaron, sectorialmente, favoreciendo a los sectores productores de bienes "transables", en particular, a los exportadores "no tradicionales", factorialmente, favoreciendo los ingresos empresariales y de la propiedad del capital, descargando la transferencia sobre la remuneración del trabajo. Como consecuencia y en virtud de la estructura social uruguaya, desde el punto de vista de la distribución personal, se opera una transferencia desde los sectores de ingreso medio que se concentra en los superiores.

Desde el punto de vista de la reestructura del perfil productivo, las consecuencias señaladas sobre la distribución sectorial van delineando la

² A ello se agrega que, hasta 1978, se mantienen controles sobre la circulación de productos agropecuarios.

³ Véase cuadro 3 más adelante. También W. Cancela, *Inflación y costo de la vida*, Cuadernos del CLAEH, núm. 11, Montevideo, 1979.

imagen de economía exportadora que se pretendía plasmar, alentando la acumulación de capital en el sector manufacturero. Cumplida esa primera fase (que ubicamos entre 1974 y 1978), se intenta profundizar la reestructura. En agosto de 1978 se liberalizan los mercados agropecuarios y dos meses después se renuncia a una política monetaria activa y se decide operar sobre el tipo de cambio con fijación anticipada del mismo y mercado único y libre.⁴

El año 1979 es el de mayor índice inflacionario desde 1971, y durante su transcurso se produce una reestructura de precios relativos de importancia. Desde el punto de vista sectorial, el agropecuario exportador y la propiedad de viviendas se benefician de una transferencia de recursos importante, a costa, principalmente, del sector manufacturero, por operación de las políticas sectoriales de precios. Desde el punto de vista factorial, se produce una redistribución del ingreso captado por los sectores empresarial y propietario del capital, como efecto del incremento relativo operado en la renta de la tierra y en las tasas de interés. Desde el punto de vista personal no hay efectos relevantes en términos agregados en comparación con la situación inmediata anterior.

La continuidad de las políticas cambiaria y monetaria inauguradas en 1978, a lo cual se agregó un proceso de reducción progresiva de los márgenes de protección (rebajas de aranceles y reintegros), provocó un proceso de paulatina redistribución de ingresos en favor de los sectores productores de bienes "no transables". En particular, la vivienda y los servicios públicos. Pero mientras el proceso redistributivo anterior se dio en el cuadro de la expansión del producto interno bruto, éste tenía lugar en el cuadro del estancamiento y depresión productivos. El endeudamiento acumulado en la fase de expansión por los sectores productivos se encontraba con una política monetaria pasiva que alentaba el alza de las tasas de interés como forma de mantener el equilibrio global de la balanza de pagos. El cuadro recesivo alentó, asimismo, cierta recuperación de los salarios reales como efecto del enlentecimiento de la inflación, aunque en muy pequeña proporción.

La crisis financiera de 1982 encuentra al país en plena contracción económica, y el ajuste impuesto por las condiciones internacionales determina un nuevo cambio de políticas que afectan, nuevamente, la distribución del ingreso. Al igual que en el ajuste de 1974-75, el mecanismo de ajuste es la inflación, y las variables afectadas el salario real y el tipo de cambio.⁵ Los efectos, desde el punto de vista sectorial, favorecen nue-

⁴ A esta política, que constituye una de las versiones de las derivadas del "enfoque monetario de la balanza de pagos", se le ha denominado "de la tablita", haciendo referencia a las tablas de cotizaciones diarias publicadas con anticipación variable por el Banco Central.

⁵ Véase Carta de Intención remitida por el gobierno uruguayo al FMI con fecha 1 de febrero de 1983 (Diario *El Día*, Montevideo, 10/2/83.) Allí se exponen las políticas

vamente a los sectores exportadores, esta vez no discriminados entre tradicionales y no tradicionales, sino en función del endeudamiento a que estaban sometidos. Desde la perspectiva factorial, nuevamente son los asalariados quienes proporcionan la fuente principal de transferencia, en favor, principalmente, de la propiedad del capital financiero.

En una perspectiva personal, el cuadro es distinto del primer ajuste, dado que aquél se dio en el marco de crecimiento del ingreso nacional, mientras éste se da simultáneamente con un descenso más pronunciado del ingreso que del producto. Eso determina que, al observar la distribución personal del ingreso aparezca una menor concentración del mismo en los últimos años del "proceso" que en los del efímero auge del crecimiento productivo de los años 1978-1980.

En síntesis, puede decirse que las políticas económicas aplicadas por el gobierno uruguayo durante los últimos diez años, observadas desde el ángulo de sus efectos sobre la distribución del ingreso, en primer lugar, viabilizaron la absorción interna del ajuste impuesto por las condiciones internacionales, y en segundo lugar, colocaron el mayor peso de dicho ajuste en los sectores asalariados. Fuera de un pequeño incremento del "stock" de capital en el interior de la economía, sobre cuya estructura de propiedad puede conjeturarse una fuerte concentración, la transferencia de ingresos operada tuvo su destino final en el exterior, no sin dejar, en el proceso, modificaciones profundas —y en todo caso, en el sentido de una concentración— en la distribución del ingreso nacional.

III. EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

Los cambios que se han suscitado en el país en el último decenio en la distribución de los ingresos pueden ser observados cualquiera que sea el enfoque que se elija para la caracterización del fenómeno o la metodología de cálculo que se utilice para las mediciones empíricas. Los sectores económicos y sociales se han reubicado en sus posiciones relativas como captadores de ingreso en forma bastante diferente a la observada a principios de la década pasada y esta ubicación también ha sido cambiante a lo largo de los años. En los próximos párrafos se analizará la distribución del ingreso desde distintos puntos de vista procurando subrayar el significado de los principales cambios ocurridos.

1. *Distribución sectorial*

Un primer nivel de análisis sobre la distribución del ingreso permite observar los sectores económicos desde un punto de vista muy agregado **que el gobierno comprometió y aplicó, incluso desde antes de dicha Carta (en rigor, desde noviembre de 1982), y continúa aplicando.**

a fin de estimar las traslaciones verificadas en los últimos años. Las cifras fueron dispuestas para su análisis en dos subperíodos: 1975/1979 y 1980/1983 que se transcriben en el cuadro.⁶

CUADRO 1

TRANSFERENCIAS INTERSECTORIALES DE INGRESOS EN RELACIÓN A 1978 DEBIDAS A VARIACIÓN DE PRECIOS RELATIVOS

(En millones de N\$ de 1978)

	1975/79	1980/83	Total
Agropecuario	29	— 1 752	— 1 723
Pesca y caza marítima	— 28	— 184	— 212
Industrias manufactureras	1 451	1 383	2 834
Electricidad, agua y gas	297	345	642
Construcción	376	118	494
Comercio	222	— 2 613	— 2 391
Transporte y almacenaje	183	— 70	113
Comunicaciones	78	— 73	5
Propiedad de viviendas	— 1 763	3 109	1 346
Sector financiero	— 670	— 841	— 1 511
Otros servicios	— 175	578	403

FUENTE: Elaboración propia con base en datos del bcu.

Una primera constatación que surge del cuadro se refiere a la magnitud en términos absolutos de la traslación de ingresos, que en el segundo período analizado (1980-83) es más del doble que en el primero. Es decir que fue entonces cuando la modificación en los precios relativos operó en mayor medida.

Entre 1975 y 1979 el sector que traslada ingresos en mayor magnitud es el de "Propiedad de viviendas", pero esta situación se revierte a partir de 1980, y entre dicho año y 1983 es el sector más favorecido con relación a 1978.

La industria manufacturera se beneficia durante todo el período 1975-1983, con la única excepción del año 1982, de forma tal que, en el con-

⁶ Partiendo de los valores del Producto Bruto Interno total y sectorial a precios corrientes y a precios constantes de 1978, se calcularon los índices de precios implícitos para cada sector y las relaciones entre los mismos y el total. Al aplicar los resultados a los valores constantes se estimaron los montos de las transferencias de cada sector con relación al año 1978.

junto, se convierte en el sector que obtiene transferencias más elevadas por la vía de los precios, evaluadas en N\$ 2 834 millones en valores constantes de 1978.

El sector agropecuario, en cambio, presentó una alta traslación negativa a partir de 1980, mientras que entre 1975 y 1979 los montos positivos y negativos resultan compensados en su casi totalidad. En todo el período la traslación desde el sector asciende a 1 723 millones de nuevos pesos de 1978.

Los otros dos sectores que presentan traslaciones altamente negativas son el comercio y el sector financiero, pero mientras el primero pierde solamente a partir de 1980, el segundo registra cifras negativas en todo el período. Es importante destacar que en el valor agregado del sector financiero se incluye sólo la diferencia entre tasas activas y pasivas, deducidos los insumos, en tanto que los intereses pagados por los restantes sectores aparecen a su vez como valor agregado de los mismos.

Este sector ejemplifica con claridad, la necesidad de analizar la distribución del ingreso desde varios ángulos. Durante muchos años, las tasas de interés en moneda nacional han sido singularmente altas, siendo factor fundamental en la evolución de variables económicas relevantes. Sin embargo, la traslación sectorial no refleja el fenómeno. Para aquilatar convenientemente la transferencia de ingresos sería necesario analizar, por un lado, la participación de la remuneración del trabajo en el valor agregado del sector, y por otro, la distribución personal debería tener en cuenta a las familias depositantes de dinero en el sistema financiero, que fueron quienes recibieron en el país el mayor beneficio de las altas tasas de interés.

El análisis realizado hasta aquí ha tenido como base el producto geográfico y no la parte del mismo que realmente ha permanecido en el ámbito nacional. La traslación de excedente hacia el exterior, ya sea a través del ingreso neto de factores o por el efecto de la variación de la relación de términos de intercambio, alcanza a casi 5 000 millones de nuevos pesos de 1978 entre 1975 y 1983. La magnitud relativa de esta cifra queda en evidencia si se tiene en cuenta que es aproximadamente equivalente al valor de las exportaciones anuales. Es decir, que el país ha trasladado al exterior, en nueve años, el monto del esfuerzo productivo correspondiente a todas las ventas al exterior de un año.

2. *Distribución funcional*

Las estadísticas sobre distribución funcional tienen, en Uruguay, carencias muy marcadas que han llevado al instituto responsable de su elaboración (el Banco Central del Uruguay) a retirar de la consideración pública **las estimaciones realizadas para la década pasada**, aduciendo que la falta de información confiable hace imposible llegar a cifras valederas, por

lo cual optó por adicionar en un solo agregado el total percibido por las familias, ya se trate de ingresos derivados del trabajo, intereses, beneficios o rentas netas.

No obstante, en el país se manejan algunas estimaciones realizadas a nivel no oficial para los últimos años, que coinciden en señalar el descenso pronunciado de la participación de los trabajadores en el valor agregado bruto. En el cuadro 2, se utilizaron estimaciones propias basadas en diversas fuentes, y aunque las cifras puedan modificarse por ulteriores estimaciones de las entidades oficiales, no creemos que las principales conclusiones se vean afectadas en forma sustancial.

Según estas cifras, la participación en el Ingreso Nacional Bruto de los sueldos y salarios descendió alrededor de 15 puntos de porcentaje entre el promedio 1970/1971 y 1979, y aun desechando las estimaciones de los años 1977 a 1979, que presentan mayores márgenes de discrepancia, el descenso hasta 1976 implica decrecimiento de 8 puntos respecto a 1970/1971.

Es indudable que el trabajo realizado en relación de dependencia perdió participación en el producto total, a pesar del incremento del empleo, especialmente como consecuencia del deterioro del salario real, cuya magnitud se señala más adelante.

A partir de 1980, la tendencia a la caída en la participación salarial parece detenerse. Este hecho es fruto de dos factores que operan en forma consecutiva: en 1980 y 1981 se registraron ligeras alzas del salario real, situación que no se presentaba desde principios de la década de los setenta; posteriormente, en 1982, comienza una aguda depresión, en tanto la baja tasa de inflación mantiene el nivel del salario real hasta diciembre de dicho año, cuando comienza nuevamente una brusca caída. Este deterioro se verifica, como se ha dicho, hacia el final del año, por lo que no alcanza a modificar la tendencia en la relación salarial, la que se sitúa entonces en los niveles de 1976.

No hay datos estimados para 1983, pero un nuevo descenso del PIB y del salario real y el mantenimiento de la tasa de desocupación sugieren que la participación material no se habría modificado sustancialmente.

3. *Distribución personal*

Sólo ha sido posible analizar la distribución personal del ingreso a través de encuestas parciales y discontinuas que únicamente proporcionan indicios, ciertos pero insuficientes, para articular una interpretación acabada de los mecanismos que los generan. A pesar de estas insuficiencias, es factible alcanzar un nivel de certidumbre aceptable para caracterizar el fenómeno en su justa dimensión.

El país alcanzó hacia los años cincuenta una situación distributiva en muchos aspectos similar a la vigente en algunos países avanzados, incluso

CUADRO 2

INGRESO BRUTO NACIONAL A PRECIOS DE MERCADO

(Composición porcentual)

	1966/69	1970/71	1972/75	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Sueldos y salarios	40.2	40.1	35.7	31.8	29.7	28.5	25.5	27.1	29.2	31.5
Aportes Patronales a la Seguridad Social	6.2	5.6	6.1	6.1	5.7	5.3	4.5	4.0	3.4	3.8
Otros ingresos familiares	37.8	37.2	40.8	42.1	44.0	44.2	49.1	47.5	46.9	47.2
Otros ingresos netos del gobierno	0.4	0.4	0.7	0.8	1.6	1.7	1.9	2.2	1.9	0.9
Depreciaciones	3.5	3.6	3.3	5.0	4.9	5.1	5.1	5.3	5.0	4.4
Impuestos indirectos netos de subsidios	11.9	13.1	13.4	14.2	14.1	15.2	13.8	13.9	13.6	12.2

FUENTE: Elaboración propia con base en datos del Banco Central del Uruguay y de la Dirección General de Estadística y Censos.

en lo que tiene que ver con el desarrollo de políticas sociales y atención pública de servicios tales como salud, educación y seguridad social con un alto grado de cobertura y eficacia.

El estancamiento económico ocurrido a partir de entonces y un proceso inflacionario persistente, a pesar de las sucesivas orientaciones impuestas en la política económica, fueron definiendo un progresivo deterioro en la situación de los grupos más desposeídos.

Entre 1963 y 1967, el ingreso del 40 por ciento de las familias más pobres de Montevideo pasó del 17.4 al 14.3 por ciento y el coeficiente de concentración de GINI evolucionó de 0.37 a 0.42. Sin embargo, puesto que el nivel absoluto de ingreso era relativamente elevado con relación a otros países del continente, la concentración verificada no alcanzó para sumir a los grupos perjudicados en los niveles de miseria que pueden observarse en otras sociedades.

Algunos indicadores fragmentarios sugieren que la tendencia hacia la concentración del ingreso se interrumpe hacia finales de la década de los sesenta, posiblemente como consecuencia de llevarse a la práctica un sistema de control de precios que redujo considerablemente la inflación. Sin embargo, a partir de la liberación de los precios que comienza en 1972, el ingreso de los grupos de ingresos medios y bajos sufrió un importante deterioro y en 1973 los indicadores de concentración mostraban ya cifras similares a las de 1967.

Hasta 1979, la evolución regresiva de la distribución personal del ingreso fue manifiesta, a pesar de que la debilidad de las cifras existentes no permite análisis cuantitativos exhaustivos. Sin embargo, el ingreso *per capita* de los grupos más pobres no decreció, sino que la concentración se produjo fundamentalmente por la notoria acumulación en los estratos más ricos, que fueron los beneficiados en todo el período.

Varias circunstancias determinaron este comportamiento del ingreso en términos absolutos. En primer lugar, el Ingreso Nacional Bruto creció un 16 por ciento entre 1973 y 1979, lo cual permitió la concentración del ingreso disponible sin afectar los niveles absolutos de los estratos más pobres.⁷ Por otra parte, entre 1963 y 1975 habían emigrado del país alrededor de 185 700 personas, de las cuales cerca de 100 000 lo hicieron entre 1973 y 1975. Si se tiene en cuenta que, entre los emigrantes mayores de 14 años, la PEA alcanzaba al 71.2 por ciento, puede estimarse que aproximadamente el 10 por ciento de la PEA emigró antes de 1975. Puesto que la tasa de desocupación entre los emigrantes alcanzó al 27 por ciento, es factible pensar que su alejamiento del país contribuyó a impedir el deterioro del ingreso *per capita* de los estratos de ingresos bajos y medios, ya

⁷ Las cifras disponibles indican que el crecimiento del ingreso global fue usufructuado solamente por el 10 por ciento de la población, permaneciendo incambiado los ingresos del 90 por ciento de las familias restantes.

que al tiempo que liberaba puestos de trabajo disminuía la presión sobre la ocupación de los mismos.

El otro elemento que debe haber influido sobre el mantenimiento de los ingresos menores tiene que ver, seguramente, con la evolución del empleo y sus características estructurales. El crecimiento económico ya mencionado estimuló la creación de empleos y, en función de un acentuado crecimiento del esfuerzo productivo, los trabajadores uruguayos lograron mantener en buena parte su nivel de ingresos hasta 1981. En Montevideo, la tasa de actividad pasó de 48.2 en 1973 a 56.3 en ese año, y continuó incrementándose posteriormente como consecuencia de la incorporación al mercado de trabajo de la mano de obra femenina y juvenil. Otro indicador que revela la magnitud del esfuerzo productivo desplegado, se refiere al incremento de las horas de trabajo semanales por persona. El porcentaje de quienes trabajaban más de 48 horas semanales pasó del 35.7 por ciento en 1968 al 51.4 en 1980.

Este incremento en el esfuerzo productivo no se produjo, en todos los casos, mediante el trabajo realizado en relación de dependencia, sino que, en buena parte, se manifestó en el incremento de tareas realizadas por trabajadores por cuenta propia que, de esa forma, buscaron compensar la pérdida de ingresos familiares. Así, cabe pensar que parte de la expansión de los ingresos no salariales se debe a este cambio en la estructura de los ingresos familiares y del mercado de trabajo.

Esta evolución de las variables desembocó en dos años de relativa prosperidad a nivel de los grupos menos favorecidos. En 1980 y 1981, el salario real crece ligeramente, la ocupación llega a los niveles más altos alcanzados en el país, y la concentración del ingreso desciende a cuotas similares a las alcanzadas en 1976. Con base en la multiplicación de su esfuerzo, los uruguayos habían logrado superar parcialmente una situación de persistente deterioro en sus ingresos salariales, cuya magnitud, exhibida en el cuadro 3, exime de todo comentario.

CUADRO 3

SALARIO REAL-PROMEDIO ANUAL

1968	100	1976	80.24
1969	111.47	1977	70.68
1970	110.02	1978	68.15
1971	115.67	1979	62.62
1972	95.89	1980	62.39
1973	92.29	1981	67.05
1974	93.48	1982	66.83
1975	85.22	1983	52.97

FUENTE: Dirección General de Estadística y Censos.

No obstante, a partir de 1981, esta situación tiene un giro pronunciado con la depresión más profunda que conoce el país en los últimos cincuenta años. El PIB cae casi un 14 por ciento entre 1982 y 1983, lo que lo retrotrae a los niveles *per capita* de 1976. Pero además, los precios relativos han sufrido, después de 1973, modificaciones de importancia, cuyo análisis contribuye a calificar el problema.

El costo de la canasta básica familiar se incrementó un 17 por ciento por encima del índice de precios implícitos en el PIB entre 1973 y 1983. Es decir que, aunque la concentración del ingreso haya disminuido a partir de 1979 y tanto su nivel como el del ingreso promedio se encuentre en situación similar a la de mediados de la década pasada, los grupos de menores ingresos seguramente enfrentan, en el momento actual, límites de pobreza que no deben de haberse alcanzado anteriormente. No existen estudios sistemáticos al respecto que permitan medir el deterioro real en el nivel de vida de los estratos bajos, pero el incremento relativo en los precios de algunos bienes y servicios de primera necesidad con respecto al conjunto restante, induce a pensar que el porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza se ha incrementado en los últimos años.

CUADRO 4

DISTRIBUCION PERSONAL DEL INGRESO EN MONTEVIDEO (*en porcentaje*)

<i>Años</i>	1963	1967	1976	1981	1982
<i>Población</i>					
— 20	6.34	4.33	4.29	5.35	5.55
20 — 40	11.02	9.99	9.40	9.59	9.81
40 — 80	38.82	38.27	36.10	36.34	36.76
+ 20	43.82	47.41	50.21	48.72	47.88

FUENTE: Elaboración propia con base en diversas encuestas realizadas en el país.

IV. LA INFLUENCIA SOBRE LA ASIGNACIÓN DE LOS RECURSOS PRODUCTIVOS

Puede estimarse que la evolución en la distribución del ingreso verificada en la década de los años setenta tuvo una decisiva influencia en la asignación de los recursos productivos, aunque es evidente que es muy difícil delimitar con exactitud los efectos específicos del fenómeno.

Un primer enfoque a considerar se refiere a las consecuencias que pueden haberse hecho sentir en el ahorro y la inversión. En tal sentido,

puede observarse que, a precios constantes, la participación de la inversión en la demanda global creció al doble entre 1973 y 1980, lo que parece justificar los argumentos de quienes postulan la necesidad de concentrar el ingreso para impulsar el crecimiento. Pero un análisis más profundo revela que la dinamizadora de este comportamiento fue la inversión pública, cuya participación en la formación de capital de la economía pasa del 22 por ciento en 1973 a casi un 50 en 1978, y aunque disminuye algo posteriormente, vuelve a ser superior al 40 por ciento en 1982 y 1983.

Por otra parte, la inversión privada en maquinarias y equipos, alentada reiteradamente tanto en el discurso teórico como en la adopción de medidas específicas de política económica, fue siempre inferior al 50 por ciento del total de la inversión, incluso en los años de mayor incidencia, cuando el efecto cambiario favoreció netamente la importancia de tales bienes.

Es también importante destacar que la construcción privada, muy significativa en los últimos años de la década, tuvo factores impulsores que poco tienen que ver con el comportamiento de las variables basadas en los postulados teóricos del modelo neoliberal. Por un lado, el Banco Hipotecario del Uruguay proporcionó buena parte del financiamiento para la construcción de viviendas; por otro, la entrada de capitales especulativos, procedentes mayoritariamente de Argentina, se dirigió hacia la construcción en medida apreciable y en franca preferencia hacia la construcción suntuaria de Punta del Este, cuya participación en las viviendas urbanas llegó a significar el 40 por ciento en 1979 y 1980.

Pero otro hecho contribuye a esclarecer la real vinculación entre la distribución del ingreso y la asignación de recursos: el análisis de la financiación de la inversión, es decir, de las fuentes del ahorro utilizado en el país. Según puede verse en el cuadro 5, en 1973 y 1974 la inversión —escasa como se ha dicho— era financiada en más de un 60 por ciento por el ahorro privado interno, pero a medida que el ingreso se incrementa concentrándose, la participación de aquél desciende a porcentajes incluso inferiores al 10 por ciento.⁸

Los verdaderos financiadores de la inversión fueron, entonces, el ahorro captado por el gobierno y el proveniente del resto del mundo, cuya mayor significación conjunta se registró entre 1977 y 1980. Por otra parte, en 1981 y 1982, cuando la concentración del ingreso personal desciende, el ahorro de las familias vuelve a representar la proporción mayoritaria, la que alcanza a casi el 80 por ciento en 1982.

Un elemento más da la pauta de la falacia que implica el argumento favorable a la concentración para impulsar el ahorro. Si se deflacta el ahorro de las familias con el índice de precios implícitos en la inversión bruta interna, se observa que, hasta 1980, el ahorro en valores constantes

⁸ Debe señalarse que en virtud de la metodología de cálculo utilizada, el ahorro de las sociedades anónimas se incluye dentro del ahorro de las unidades familiares.

CUADRO 5

COMPOSICIÓN PORCENTUAL DEL AHORRO

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Familias	62.7	63.4	22.0	32.9	31.5	31.4	29.4	30.4	32.2	33.1
Gobierno	23.0	— 18.6	8.0	30.3	7.4	9.2	11.6	7.6	49.7	79.1
Resto del mundo	— 8.1	27.4	38.9	20.6	32.4	35.5	29.2	24.5	— 11.3	— 53.0
Asignaciones para depreciación	22.4	27.8	31.1	16.2	28.7	23.9	29.8	37.5	29.4	40.8
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

FUENTE: Elaboración propia con base en datos del Banco Central del Uruguay.

es muy inferior al de los años 1973 y 1974 y hasta 1981 y 1982 crece significativamente, llegando a ser más del doble del alcanzado al principio del período.

CUADRO 6

AHORRO DE LAS FAMILIAS EN MILLONES DE N\$ DE 1978 *

(Promedios anuales)

1973/74	1491
1975/80	628
1981/83	3255

* Deflactado por el índice de precios implícitos en la inversión bruta interna.
FUENTE: Elaboración propia con base en datos del BCU.

En lo que tiene que ver con la asignación de recursos a los diferentes sectores productivos, la concentración del ingreso registrada en la década de los setenta apunta al incremento del consumo y, por lo tanto, de la producción e importación de aquellos bienes demandados por los grupos de altos ingresos.

Efectivamente, esta tendencia ha sido verificada en los hechos. Entre 1973 y 1980 —el período de mayor producción registrada en el país— el índice de volumen físico de la industria manufacturera pasó de 100 a 139.2 y, entre las ramas industriales, las que más se incrementaron fueron la de maquinaria y aparatos eléctricos (26.5) y la de minerales no metálicos (181.1) de los cuales el cemento Portland es la parte más importante.

En lo que tiene que ver con las importaciones, las cifras revelan que, con base en 1975, el índice en 1980 se situó en 186.5, en tanto en los bienes de consumo dicho coeficiente alcanzó a 549.5. Pero además, si se analiza el año 1981, se observa que las importaciones totales bajaron respecto al año anterior (el índice llega a 156) y los bienes de consumo continuaron incrementándose, alcanzando un índice de 743.4 con base 100 en 1975.

Para completar este aspecto puede señalarse que, a precios corrientes, mientras las importaciones totales se multiplicaron por 3 entre 1975 y 1981, las de bienes de consumo duradero lo hicieron por 54.

No obstante, para avanzar en torno a la interpretación de los efectos causales, sería necesario disponer de información sobre un aspecto escasamente revelado: la estructura del consumo por estrato de ingresos. La última canasta familiar computada en el país proviene de una encuesta realizada en 1971, cuando las pautas de consumo de la población diferían

seguramente de las actuales. Los datos publicados además, se limitan a los valores promedios. Una encuesta piloto efectuada en 1979 por el Instituto de Estadística de la Facultad de Ciencias Económicas muestra que las mayores elasticidades de intervalo por nivel de gasto corresponden a bienes de consumo duradero; es decir, aquellos que han sido denominados "modernos". En un análisis estático, el consumo de los integrantes del estrato de ingresos medios, con respecto al correspondiente al estrato inferior, tiene los valores de elasticidad más altos cuando se calculan con relación a muebles, equipos y automóviles; en cambio, en el conjunto de gastos de alimentación, la elasticidad es muy inferior a la unidad.

Asimismo, al considerar el intervalo de ingresos mayores en relación al intervalo de ingresos medios, solamente la adquisición de vehículos presenta valores de significación destacable. Estos datos sugieren que la utilización marginal del gasto está fuertemente influida por la modernización de la economía, su apertura hacia el exterior y la utilización sistemática de la propaganda consumista, factores que conjugados tienden a la transnacionalización de las pautas de consumo.

Aunque los indicadores manejados son muy parciales, no cabe duda de que el afán por el uso de electrodomésticos, construcciones suntuarias y automóviles es un hecho real y, por otra parte, constatado también en numerosas sociedades de desarrollo incipiente donde su concreción ha implicado cambios importantes en los hábitos de consumo.

Como se ha dicho, la evolución de la producción por sectores de actividad se correlaciona perfectamente con esta perspectiva. Las ramas industriales que más progresaron hasta 1981, se vieron influidas por estos elementos emanados de cambios en la estructura de consumo o fueron respaldadas por estímulos estatales, como lo fue la pesca, construcción, sector financiero y ramas vinculadas a las exportaciones no tradicionales.

Es importante señalar que el análisis de la productividad de la mano de obra por rama industrial corrobora resultados obtenidos en trabajos similares realizados en otros países de América Latina. En el estado actual de nuestra tecnología de producción, las ramas que producen bienes de consumo difundido no son las de más baja productividad y, en consecuencia, el descenso de la participación del nivel de su producción en el total provoca bajas menos que proporcionales en la ocupación de los recursos humanos. En contraposición, el desplazamiento de las preferencias de consumo hacia bienes duraderos, suscitado tanto por la concentración del ingreso como por la modificación en los hábitos de consumo, impulsó el incremento de industrias con utilización amplia de mano de obra, originando la evolución creciente de los índices de ocupación hasta 1980. En este sentido, cabe especial mención al sector construcción, tanto como creador de puestos de trabajo como por convertirse en elemento dinamizador de la actividad económica a través de la demanda intermedia generada en su desarrollo.

En conclusión, si bien parece claro que la concentración del ingreso no fue determinante para asegurar el crecimiento económico operado hasta 1981, a través del incremento en el ahorro y la inversión, tampoco parece haber tenido, por lo menos en el caso uruguayo, efectos negativos importantes mientras no implicó bajas absolutas en los niveles de ingreso de la mayoría de la población.

V. LAS PERSPECTIVAS INMEDIATAS

La economía uruguaya está atravesando por un período caracterizado por la compresión del gasto interno, a partir de la aplicación de un programa de ajuste de tipo "ortodoxo". El objetivo central de dicho programa es la reducción de la brecha fiscal, tendiente a evitar presiones sobre la balanza de pagos adicionales a las provenientes de los servicios de una deuda externa que alcanza los 5 000 millones de dólares. (Téngase presente que el valor anual de las exportaciones oscila en torno de los mil millones de dólares.)

El ajuste en curso desde fines de 1982 tiene implicaciones distributivas importantes, como fue señalado al final de la sección II. El último análisis, supone para el Estado la adopción de políticas económicas destinadas a permitir la apropiación externa de excedentes, por la vía de los intereses sobre la deuda externa. Ésta, al ser en su mayor parte obligación del Estado, le impone un papel agresivo en el juego distributivo interno, el cual, en última instancia, se descarga sobre los asalariados y pasivos y, también, sobre el sector empresarial que produce para el mercado interno.

El problema distributivo así planteado no tiene solución viable en el marco del estancamiento productivo —cuyas raíces perduran, a pesar del efímero crecimiento de fines de los setenta— dentro de un proceso de tránsito a la democracia. Llevar hasta sus últimas consecuencias el programa de ajuste acordado con el FMI *implica*:

a) Desde el punto de vista económico:

i. Generar superávit comerciales sostenidamente por un período de 5 a 6 años, como mínimo, de magnitud suficiente para absorber el déficit de servicios y pagar, al menos, los intereses;

ii. Transferir, en consecuencia, recursos reales al exterior por un monto al menos igual a los intereses de la deuda, que se restan a la formación interna de capital, disminuyendo —a partir de una fase depresiva de la economía— el potencial de crecimiento;

iii. Desplegar ese esfuerzo de expropiación de excedentes en condiciones de comercio internacional restringido, lo cual supone mayor esfuerzo

en compresión de importaciones para conseguir el objetivo con exportaciones en crecimiento dificultoso;

iv. Comprimir el gasto interno en dos renglones fundamentales: la inversión, por ser el factor de mayor tolerancia social inmediata a la baja y por su importante componente importado; y el consumo de los asalariados, liberando bienes exportables y por ser el salario el factor de costo de las exportaciones que admite mayor maniobrabilidad por la política económica, en las condiciones actuales.

b) *Desde el punto de vista de las condiciones sociales:*

i. Mantener la situación de presión social —eventualmente, incrementarla—, derivada de la postergación de aspiraciones de amplios sectores —principalmente asalariados—, a través de sus organizaciones;

ii. Frente a las limitaciones crecientes en el uso del gasto público para atenuar —redistribuyendo— los efectos de la compresión económica, mantener la actitud represiva de aquellas expresiones;

iii. Inestabilidad del sistema político, que deriva en dos alternativas: fortaleciendo el autoritarismo, lo cual implica recomponer alguna base social interna hoy inexistente, o modificar, en orden a una consolidación del proceso de democratización, la estrategia económica, apartándose de la ortodoxia fondo-monetarista.

Las perspectivas que se abren para un eventual gobierno democrático a partir del segundo trimestre de 1985 en el plano de la distribución de ingresos son altamente problemáticas.

Por un lado, aun en las mejores condiciones de renegociación de la deuda externa, se continuará enfrentando una importante restricción en el sector externo, tanto mayor cuanto más éxito tenga un programa de reactivación productiva (la elasticidad-ingreso de las importaciones uruguayas puede estimarse en el orden de 3), que obligará a fuertes controles estatales sobre la circulación internacional de capitales nacionales, así como a la adopción de criterios selectivos de reactivación atendiendo a sus efectos sobre el empleo, el ingreso y el balance de divisas.

Por otro lado, se enfrentará la presión de los grupos sociales postergados con mayor capacidad de articulación de sus demandas —como los asalariados y los sectores empresariales nacionales—, frente a lo cual la conducción económica deberá optar entre diferentes prioridades en los objetivos de la política distributiva: satisfacer las demandas de los sectores organizados en términos de mejora en los ingresos; orientarse a la erradicación de la pobreza; o privilegiar una política de empleo. Si bien estos objetivos están correlacionados en grado variable, el conjunto de políticas deberá estar de acuerdo con algún ordenamiento de prioridades entre ellos.

La estabilidad del proceso de democratización estará fuertemente con-

dicionada por el éxito que se alcance en la atención al problema distributivo, en el marco de la restricción externa y de la necesidad de asegurar la continuidad del proceso de acumulación.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguar, C.: (1980), *Sobre trabajo, emigración y movilidad social: hipótesis sobre estrategias de supervivencia en el Uruguay de los 70*, Montevideo, CIEDUR.
- ASTORI, D. y otros: (1975), *Inversión extranjera y desarrollo económico*, Montevideo, FCU.
- Cancela, W.: (1979), *Inflación y costo de la vida*, Cuaderno del CLACH, núm. 11.
- Gil Díaz, José: (1980), "Reforma económica, control monetario y período de transición", *Búsqueda*, núm. 89, Montevideo, febrero.
- Melgar, A., *Inversión extranjera en Uruguay*, Montevideo, ECU-CLACH.
- Prebisch, R.: (1980), *Capitalismo periférico: crisis y transformación*, México, FCE.
- Presidencia de la República, *Plan nacional de desarrollo 1973-1977*.
- Ricardoni, A. y otros: (1975), *El régimen de promoción industrial*, Montevideo, FCU.