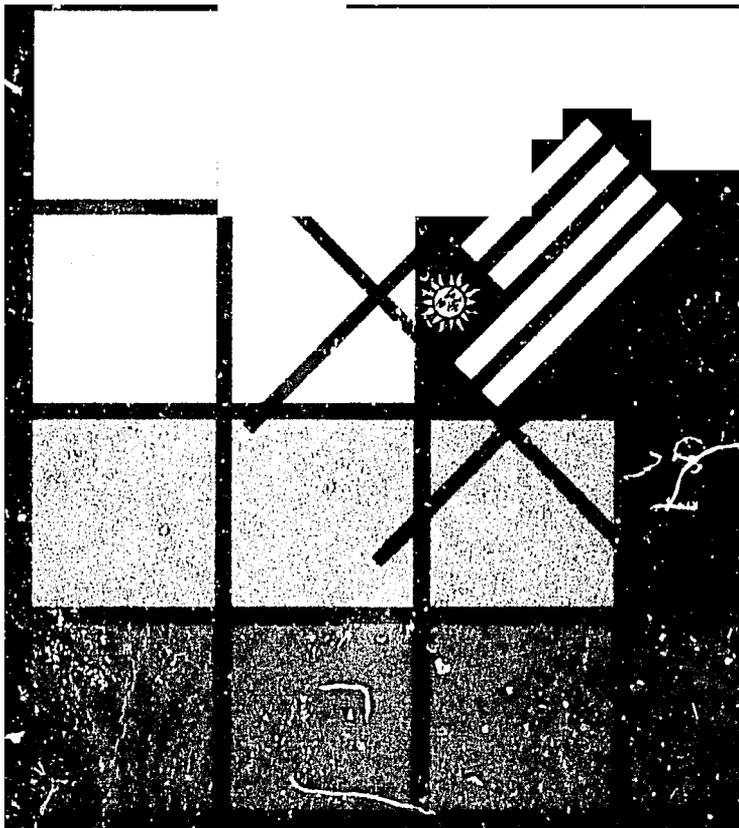


PN-ABM-25679261



Claudio Sapelli



Claudio Sapelli trabaja actualmente en el Banco Mundial. Escribió el presente libro siendo Director Académico del Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES), de Uruguay. También se ha desempeñado como Profesor de la Universidad de Chile, y como asesor del Banco Central del Uruguay y de la Cámara Nacional de Comercio, así como consultor del Banco Mundial, el BID, el PNUD y de varias empresas privadas. En 1986 y 1988 recibió el Premio de Economía (Uruguay) por sus trabajos sobre la influencia de los shocks externos y regionales sobre la economía uruguaya (con E. Favaro), y sobre el Sistema de Seguridad Social (con F. Castro). Entre sus libros, se cuentan: "Shocks externos, Grado de Apertura de la Economía y Política Económica" y "Promoción de Exportaciones y Crecimiento Económico", ambos con E. Favaro. A su vez, ha escrito trabajos sobre mercados laborales, comercio internacional, finanzas públicas, mercados agropecuarios y otros. En el presente, como parte de sus funciones en el Banco Mundial, está estudiando el sector público en Nicaragua.

**TAMAÑO DEL ESTADO,
INSTITUCIONES Y
CRECIMIENTO ECONOMICO**

El Centro Internacional para el Desarrollo Económico (CINDE), es un instituto sin fines de lucro fundado en 1985 para estimular el diálogo internacional sobre política económica, crecimiento económico y desarrollo humano. El Centro auspicia conferencias, publicaciones y proyectos conjuntos de investigación mediante una red internacional de institutos corresponsales, los que distribuyen publicaciones tanto del Centro como de otros miembros de la red. Las investigaciones del Centro y el programa de publicaciones están organizados alrededor de cinco series: Estudios Sectoriales, Estudios de Países, Estudios en Desarrollo Humano y Bienestar Social, Ensayos Ocasionales y una serie de reediciones.

El CINDE está afiliado al Instituto de Estudios Contemporáneos (ICS) de Estados Unidos. Tiene su sede en Panamá y las oficinas administrativas en San Francisco, California.

Para mayor información se ruega contactar al Centro Internacional para el Desarrollo Económico, 243 Kearny Street, San Francisco, California 94108, USA, teléfono: (415) 981-5353; fax: (415) 986-4878.

Consejo Directivo de CINDE

Y. Seyyid Abdulai

*OPEC Fund for International
Development, Austria*

Abdlatif Al-Hamad

*Arab Fund for Economic and Social
Development, Kuwait*

Nicolás Ardito Barletta

Presidente, CINDE, Panamá

Roy Ash

Ash Capital Partnership, USA

Bruce Babbitt

*Stepoe & Johnson
EE.UU.*

Raymond Barre

Francia

Roberto Campos

Senador Nacional, Brasil

Carlos Manuel Castillo

Costa Rica

A. Lawrence Chickering

CINDE, EE.UU. (ex officio)

Gustavo Cisneros

Organización Cisneros, Venezuela

Roberto Civita

Editora Abril, Brasil

A.W. Clausen

Bank America Corp., EE.UU.

Robert B. Hawkins, Jr.

*Institute for Contemporary
Studies, EE.UU.*

Ivan Head

*University of British Columbia,
Canadá*

Woo-Choong Kim

Daewoo Corp., Corea

Adalbert Krieger Vasena
Argentina

Pedro Pablo Kuczynski
Perú

Agustín Legorreta
Inverlat S.A., México

Sol Linowitz
Coudert Brothers, EE.UU.

Jorge Mejía Salazar
Colombia

Saburo Okita
*Institute for Domestic and International
Policy Studies, Japón*

Tomás Pastoriza
*Banco de Desarrollo Dominicano, S.A.
República Dominicana*

John Petty
Petty FBW Associates, EE.UU.

Hari Shankar Singhania
J.K. Organization, India

Stephan Schmidheiny
Anova A.G., Switzerland

Anthony M. Solomon
*Institute for East-West
Security Studies, EE.UU.*

J.J. Vallarino
*Consejo Interamericano de
Comercio y Producción, Panamá*

Annuay Viravan
*Bangkok Bank, Ltd.
Thailand*

Paul A. Volcker
*James D. Wolfensohn, Inc.
EE.UU.*

TAMAÑO DEL ESTADO, INSTITUCIONES Y CRECIMIENTO ECONOMICO

Claudio Sapelli



**Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social
Centro Internacional para el Desarrollo Económico**

1992. Centro Internacional para el Desarrollo Económico (CINDE)

Impreso en Chile. Todos los derechos reservados. Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida sin permiso escrito, excepto en casos de breves citas en artículos críticos y reseñas.

La publicación significa que el Centro considera que el trabajo está hecho de forma competente y es digno de consideración pública. Las opiniones, análisis y conclusión del trabajo son aquellos del autor y no deben ser atribuidos al CINDE, sus organizaciones afiliadas, su consejo directivo o las organizaciones que lo apoyan.

Consultas, órdenes y solicitudes del catálogo deben dirigirse a ICS Press, 243 Kearny Street, San Francisco, California 94108, EE.UU. (415) 981-5353.

Fax: (415) 986-4878.

ISBN 1-55815-190-7

CENTRO DE ESTUDIOS DE LA REALIDAD ECONOMICA Y SOCIAL

El Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES), del Uruguay, es una asociación voluntaria sin fines de lucro. Su principal objetivo es la promoción de la investigación científica sobre la realidad económica y social del Uruguay, para mejorar la comprensión de los problemas que afectan al país.

CERES desarrolla investigación básica y aplicada en ciencias sociales y la promueve mediante encuentros, seminarios, conferencias y publicaciones, estimulando a la vez el debate abierto y pluralista de las conclusiones y propuestas.

Impresión: P. Kuppenhelm y Cía. Ltda.

Indice

PREFACIO	7
INTRODUCCION	9
PARTE 1	
Tamaño del Estado, Instituciones y Crecimiento Económico	11
I. La Importancia del Tamaño del Estado sobre el Crecimiento	12
II. Tamaño del Estado, Esfuerzo Empresarial e Innovación	18
III. Enfoques Alternativos sobre la Evolución de las Instituciones y su Efecto sobre el Crecimiento Económico	28
PARTE 2	
Reglas, Instituciones y Crecimiento Económico	35
IV. Desarrollo Institucional y Crecimiento: Un Estudio de Caso	36
V. El Tamaño del Estado: El Problema de la Medición	63
VI. Efectos del Tamaño del Estado sobre el Crecimiento: Una Medición	76

Apéndice 1	
El Modelo de Ram	95
Apéndice 2	
Tamaño del Estado y Apertura	99
VII. Conclusiones	103
Bibliografía	109

Prefacio

El papel del Estado en la economía es uno de los temas que más debate suscitan en la literatura sobre crecimiento económico. En América Latina, tal como en el resto de Occidente, la presencia del Estado creció rápidamente durante el presente siglo, especialmente después de los años 1930. Desde el punto de vista teórico, la expansión de la actividad estatal, más allá de su rol tradicional de oferta de bienes públicos, se justificó principalmente por la existencia de «fallas de mercado». Se sostenía que la presencia de estas fallas hacía imperativa la regulación de la actividad económica privada por parte del Estado, e incluso, a menudo, requería de la producción directa de bienes y servicios privados por parte de éste, todo ello en aras de una maximización del bienestar social.

Tal posición ignoró los costos e ineficiencias de la intervención del Estado, que se hicieron evidentes a medida que transcurría el tiempo. En especial, la Teoría de las Decisiones Públicas reveló que la intervención estatal obedece normalmente a los intereses particulares de los representantes de los electores y de los funcionarios estatales, y que éstos solo excepcionalmente coinciden con los intereses sociales. Por su parte, la Teoría de la Organización Industrial destacó el papel que juegan los incentivos, dentro de las empresas, en la asignación eficiente de los recursos. La ausencia de dichos incentivos al interior de las empresas e instituciones estatales atentaría en contra de la asignación óptima.

El descontento popular con el desempeño del Estado en muchos países, y el reconocimiento de las limitaciones de la acción estatal por parte de los estudiosos del crecimiento económico, han generado un clima propicio para la desregulación y la revisión del rol del Estado en la economía, que, por cierto, no excluye a América Latina.

El libro de Claudio Sapelli, **Tamaño del Estado, Instituciones y Crecimiento Económico**, que es el resultado de un Proyecto de Investigación Conjunto entre el Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES) de Uruguay y el Centro Internacional para el Desarrollo Económico (CINDE), analiza el tema desde el punto de vista teórico y empírico, utilizando para este último propósito ejemplos y datos de Uruguay. Destacan por su novedad, la distinción que hace Sapelli entre los conceptos de «tamaño» y «presencia» del Estado, y el análisis teórico y empírico que realiza de la influencia del grado de apertura comercial de un país, sobre la eficiencia de la acción estatal.

La experiencia indica, y los resultados de la investigación de Sapelli lo reflejan, que la participación del Estado es más efectiva mientras más flexible es su política microeconómica, más estable es su política macroeconómica, y mayor es su empeño en desarrollar los recursos humanos y en igualar las oportunidades de los ciudadanos. En ese sentido, el Estado está llamado a crear el ambiente necesario para que infinidad de personas puedan lograr, en la forma más eficiente posible, sus objetivos económicos personales, sin las trabas que implica un exceso de regulación. En definitiva, los criterios que definen la política y la eficiencia económica difieren. Mientras menor sea la ingerencia directa de la política en la asignación de recursos, mayor será el nivel de bienestar económico que puedan alcanzar los países.

El estudio de Sapelli, por su rigor intelectual y su amplia base empírica, está llamado a transformarse en un importante antecedente para aquellos que deben decidir sobre el rol del Estado en sus países.

Dr. Nicolás Ardito Barletta
Director General del Centro Internacional
para el Desarrollo Económico

Ciudad de Panamá, Panamá
Marzo de 1992

Introducción

La relación negativa entre el tamaño del Estado y el crecimiento ha sido la fuerza impulsora de una serie de reformas en el último decenio.

Estas reformas, promovidas entre otros por el Banco Mundial (ver el Informe de 1983), han enfrentado oposición desde el punto de vista ideológico. Además, la evidencia empírica que respalda esa relación negativa ha sido cuestionada en revistas académicas(1).

El propósito final de esta investigación es realizar una medición del efecto que la «presencia» del Estado ha tenido en el crecimiento de la economía uruguaya. La definición de «presencia» y la forma más adecuada de medirla, ocupa una parte sustancial del documento.

El trabajo comienza con un capítulo teórico en el cual se trata de fundamentar la relación entre un flujo (el PGB del sector público) y la tasa de variación de un flujo (la tasa de crecimiento del PGB). Muchos argumentarían que, en el mejor de los casos, sólo hay una relación entre flujo y flujo, o entre el nivel del gasto público y el nivel del PGB; en cambio, el presente trabajo estructura una teoría para explicar el nexo entre «tamaño» del Estado y crecimiento económico.

Otro de los objetivos del estudio es analizar la hipótesis de que la apertura de la economía afecta la eficiencia del Estado. Cuanto más abierta sea una economía al comercio exterior, más eficientes serán tanto el sector privado como el sector público. Esto permitiría entender por qué la lección de los «Tigres Asiáticos» es abrirse, y no

(1) Para el trabajo más reciente ver Ram (86). Este trabajo es extensamente analizado en el capítulo 3.

tanto disminuir el peso del Estado en la economía (ver Lau, 1986). En economías muy abiertas es imposible que un Estado grande sea muy ineficiente: los perjuicios macroeconómicos serían visibles de inmediato.

De la parte teórica (Capítulos 1 a 3) se desprende que las regulaciones pueden ser más importantes que el gasto en cuanto a sus efectos sobre la economía. Ocurre así porque ellas promueven comportamientos que no favorecen ni la actividad de innovación ni el aumento de la productividad, que son la base del crecimiento.

Se consideró relevante, entonces, analizar en profundidad la regulación que se entendió como la más importante para la economía uruguaya. Es así que en el Capítulo 4 se hace un análisis histórico de las razones de la aparición del «control de cambios», su desarrollo y sus efectos sobre la economía. De este análisis histórico se trató de extraer lecciones respecto a por qué apareció, y por qué sufrió la evolución que se observa(2).

El análisis de estos puntos en ese capítulo, hace necesario el estudio del problema del desarrollo institucional del Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU), como un ejemplo claro de crecimiento burocrático con resultados muy negativos, en contraposición a una literatura que parece sugerir que todos los desarrollos institucionales aumentan la eficiencia. En la falta de control de la acumulación de poder por parte del BROU están muchas de las razones que produjeron una reducción de la capacidad de crecimiento de la economía uruguaya.

Los problemas de medición y definición del tamaño del Estado llevan a la necesidad de efectuar una investigación histórica de la influencia del Estado en la economía uruguaya. El trabajo empírico se simplificaría si todas las manifestaciones del Estado evolucionaran en fase (3). El Capítulo 5 intenta averiguar si esto es así.

Se diseña un test en el Capítulo 6 sobre la base de las conclusiones de este capítulo y la revisión de la literatura realizada en el capítulo teórico.

Como resultado principal se encuentra que, de acuerdo con lo expuesto en la sección teórica: a) en Uruguay el nivel del PGB estatal afecta negativamente el nivel del PGB privado; b) cuanto más abierta es la economía, más eficiente es el Estado; y c) son las regulaciones las que tienen mayor efecto sobre el bienestar.

Las conclusiones se resumen en el capítulo final.

-
- (2) Dicha revisión histórica cobró interés en sí misma, ya que se encontró evidencia que la crisis del 30, que motivó la creación del «contralor de cambios», fue sustancialmente agravada por el inadecuado manejo monetario del Banco de la República. El paralelismo con Friedman (1962) resulta muy interesante. El hallazgo refuerza una de las hipótesis centrales del trabajo, a saber, que hay una contraposición entre apertura y eficiencia del Estado. Si un Estado es ineficiente, o cierra la economía, o se vuelve eficiente. El Estado uruguayo, en 1931, eligió el primer camino.
- (3) Con una correlación muy alta entre todas las posibles formas de medir el tamaño del Estado, la elección entre ellas se volvería irrelevante a efectos del trabajo empírico.

PARTE I

**Tamaño del Estado,
Instituciones y Crecimiento Económico**

ASPECTOS TEÓRICOS

La importancia del Tamaño del Estado sobre el Crecimiento

I. INTRODUCCION

Con relación al tema del tamaño del Estado en Uruguay se ha discutido mucho, tanto respecto a si éste es grande o chico, como sobre si su innegable crecimiento a partir de principios de siglo ha sido beneficioso o no. No obstante, está muy difundida la opinión de que el sector público necesita hoy una reforma, aunque no hay acuerdo respecto a si ella ha de ser **de procedimientos o estructural**.

Además de intentar responder a esta disyuntiva, buscaremos arrojar cierta luz sobre una serie de interrogantes, que como veremos, son de particular importancia para fundamentar un análisis correcto del tema. ¿Cuándo y cómo ha crecido el Estado uruguayo?. ¿Cuáles han sido las consecuencias de este crecimiento?. ¿Cómo debe medirse el tamaño del Estado para tener una idea de su efectiva influencia sobre la economía? Haremos también algunas reflexiones respecto de las causas del crecimiento del Estado.

El punto de partida de nuestra reflexión es preguntarnos por qué el tema del tamaño del Estado y de su crecimiento es tan importante. Nadie se preocuparía del crecimiento de un sector cualquiera (textiles, calzado, electrónica, etc.). De hecho, durante mucho tiempo era una opinión ampliamente mayoritaria entre economistas que el crecimiento del Estado era un hecho positivo en sí; sin embargo, esta última opinión ha ido perdiendo masivamente adeptos en el último tiempo.

Existen dos líneas de razonamiento que podrían llevar a relativizar la importancia del impacto económico atribuido al crecimiento del Estado. Un primer argumento sería aceptar el hecho de que la intervención estatal disminuye el crecimiento del producto como una consecuencia obvia de que el objetivo prioritario para la acción

del Estado debe ser una mejor distribución del ingreso. Por lo tanto, el éxito o fracaso de dicha intervención debe medirse en función del logro de este último objetivo, y no en función del crecimiento alcanzado. Pero a ello debe oponerse que, aún aceptando que en los hechos el objetivo fundamental del Estado ha sido el de redistribuir ingresos, debe estudiarse el tema a partir de un análisis de los costos globales de dicha redistribución, ya que existen formas más o menos costosas de realizar una misma redistribución.

La segunda línea de argumentación se estructura a partir de la constatación de que **el crecimiento del Estado ha sido un fenómeno mundial**, que en los países subdesarrollados no ha ido tan lejos como en los desarrollados y que, por lo tanto, no puede encontrarse aquí la explicación para el subdesarrollo (en forma apresurada, se podría incluso plantear la posibilidad inversa...).

Más allá de discusiones de carácter teórico, el efecto que tiene el aumento del tamaño del Estado sobre el crecimiento económico de un país es, en esencia, un tema eminentemente empírico y así debe analizarse. Lamentablemente, es abordado más bien desde posiciones ideológicas impermeables a la evidencia empírica.

Nosotros evaluaremos estos argumentos, intentando:

- a) Analizar los problemas de medición que están detrás de estas afirmaciones.
- b) Estimar el efecto del tamaño del sector público sobre el crecimiento económico.
- c) Plantear qué formas de intervención estatal resultan más perjudiciales.
La investigación realizada sobre el tema para el caso de Uruguay (1) permite afirmar, como punto de partida de las reflexiones que siguen, que:
 - a) **El tamaño de un Estado ha sido sustancialmente subvaluado por los procedimientos clásicos de medición; y**
 - b) **que esto es especialmente cierto en los países con larga tradición inflacionaria.**

A título de ejemplo, puede citarse el caso del impuesto inflacionario que, según estimaciones confiables, ha oscilado en Uruguay, entre 2 y 12% del PGB en los últimos 25 años. Lo destacable, además de la magnitud del hecho en sí, es que este recurso se utilizó en una alta proporción para financiar subsidios al sector privado a través del sistema de redescuentos, o sea, mediante gastos que no se registraban por Tesorería. Sólo este caso bastaría para afirmar que la presencia del Estado en la

(1) Ver Capítulo 6.

economía podría ser hasta un 50% mayor a la indicada por medio del simpl. análisis de la relación gasto público a PGB (2).

Esto demuestra la importancia de la **definición** de gasto público utilizada en el análisis. Es necesario cuantificar el impacto de las acciones del Estado que no se ven reflejadas en el presupuesto nacional, a efectos de evaluar la dimensión relativa de éstas respecto de las que sí surgen del análisis de los movimientos de Tesorería. Esta evaluación importa, no sólo a fin de tener una idea acertada de la dimensión (o influencia, o «presencia», que será el término que utilizaremos) del sector público, sino para saber si la relación gasto/PGB es un indicador adecuado para utilizar en trabajos de investigación empírica. Si la evolución de los gastos que pasan por Tesorería y la de los que no se contabilizan por ella fuera similar, los primeros podrían utilizarse en trabajos empíricos para marcar la evolución de la «presencia» del Estado; la única diferencia entre uno y otro sería en cuanto al nivel del gasto público total.

Al respecto, cabe señalar que la llamativa escasez de investigaciones empíricas se debe en gran medida, a las dificultades de medición del impacto económico del crecimiento del Estado. En los últimos años, ha habido importantes avances teóricos respecto al tema del perjuicio que ocasiona el tamaño del Estado, que han identificado aspectos del mismo usualmente ignorados a la hora de medirlo. De ellos, en este trabajo destacaremos el **marco regulatorio** que rige la actividad del mercado y el proceso de **creación de rentas**. La diferencia entre una sociedad en que las reglas que rigen las actividades económicas fomentan la actuación de «**buscadores de ganancias**» («profit-seekers») frente a una sociedad en la cual se incentiva la actuación de «**buscadores de rentas**» («rent-seekers»)(3) es clave en la comprensión de lo que ha sucedido en Uruguay. Es por ello que haremos especial hincapié en identificar las acciones del Estado que generan rentas y medir su impacto sobre la actividad económica global.

II. EL NEXO ENTRE EL TAMAÑO DEL ESTADO Y EL CRECIMIENTO

Esta sección intenta justificar la relación que se postula en este trabajo entre el tamaño del sector público y la tasa de crecimiento del producto privado. La dificultad

-
- (2) Otro ejemplo de gastos e ingresos que no pasaban por Tesorería es que, a fines de la década de los '50, el Banco de la República Oriental del Uruguay, a través de las ganancias que obtenía del sistema de tipos de cambio múltiples, realizaba subsidios que alcanzaban a montos de entre 3 y 5 puntos del PGB.
 - (3) El concepto de «buscadores de ganancias - buscadores de rentas» se desarrolla en la sección III de este capítulo.

estriba en relacionar un hipotético aumento **por una sola vez** en el porcentaje del producto controlado por el sector público con la **tasa de crecimiento** futura del producto privado, y no con el **nivel** de éste último.

En la teoría neoclásica, normalmente se plantea el estudio del costo de las regulaciones en forma estática. Este énfasis en los costos estáticos ha sido justamente el aspecto de la teoría neoclásica que ha sido más enfáticamente criticado por los neoaustriacos(4).

En la teoría microeconómica tradicional no hay lugar para la influencia del marco institucional o de los empresarios(5). De hecho, los empresarios no juegan ningún papel en muchas teorías neoclásicas del crecimiento.

Esto es extraño, ya que gran parte de la investigación realizada en el marco neoclásico da importancia a las instituciones y a los incentivos que los agentes tienen para comportarse de una manera u otra(6).

Dicha literatura da mucha importancia al tipo de «juego», del cual deriva el rol del marco institucional, que se plantea en una sociedad. Esto tiene su equivalente en la importancia, que para resolver el «problema del principal agente», tienen los contratos a nivel de la empresa en lo concerniente a la determinación del esfuerzo a realizar por el trabajador.

De todas maneras, esta literatura sólo permite afirmar la importancia del marco institucional para determinar el nivel de productividad y de producto, pero no permite justificar un nexo con el crecimiento.

Debido a que la teoría neoclásica del crecimiento le otorga un papel principal al capital físico, al capital humano y al progreso tecnológico, la forma de obtener un vínculo entre las instituciones (que determinan el comportamiento de los agentes económicos, entre ellos el empresario) y el crecimiento sería a través de su efecto sobre el progreso tecnológico, o en forma más general, sobre las innovaciones(7).

Proveer un ambiente en el cual los incentivos a innovar sean canalizados de una forma socialmente beneficiosa es, en gran medida, el problema del crecimiento. Muchos esfuerzos para crear un crecimiento autosostenido fracasan, al concentrarse en el mejoramiento de la administración de las empresas o en el entrenamiento de sus trabajadores, sin detenerse a analizar si los esfuerzos realizados por empresas y/o

(4) Ver I. Kirzner, 1978 y A. Shand, 1984.

(5) El tema del rol del empresario y el desarrollo ha sido extensamente analizado pero poco integrado al marco analítico de la teoría económica (ver N. Leff, 1979).

(6) Ver por ejemplo, la literatura citada en Laffont y Maskin «Theory of incentives: an overview», 1982.

(7) Ver, por ejemplo, David Feeny, 1988.

trabajadores están correctamente dirigidos por el marco institucional. Es decir, no investigan si los incentivos del marco impulsan a los agentes económicos a adoptar actitudes que promuevan el crecimiento económico, o si la búsqueda de rentas canaliza los esfuerzos de los agentes en direcciones que no redundan en mayor crecimiento. Si sucede esto último, los esfuerzos en mejorar los procedimientos serán poco efectivos. Es el marco institucional, y no la administración o el entrenamiento lo que falla.

El problema de los países subdesarrollados no es, en la mayoría de los casos, poseer un sector público «grande» según los estándares de los países desarrollados, sino más bien que éste concentra una gran cantidad de poder. El Estado puede cooperar con los individuos, promoviendo la innovación y la iniciativa, o puede intentar monopolizar la autoridad, las iniciativas y los recursos. En este último caso la concentración de poder frena el esfuerzo empresarial del sector privado y disminuye los incentivos a la innovación. En este contexto, es irrelevante hablar del traspaso de actividades del sector público al privado («privatizar»), lo que lejos de constituir un proceso privatizador, se transformaría en un reparto de privilegios. El problema radica en la existencia de un marco institucional inadecuado, donde se disminuye la esfera de control del sector privado y se impide el desarrollo de instituciones de mercado.

Como es el Estado quien determina la estructura de derechos de propiedad que subyace al marco institucional, una teoría del Estado debe ser el primer escalón en la construcción de una teoría sobre el cambio institucional. Como dice North (1982), el principal producto del Estado son las reglas del juego.

En la historia, se observa una permanente tensión entre la estructura de reglas que maximiza las rentas para el grupo gobernante (y sus aliados) y la estructura que promueve el crecimiento económico (por ejemplo, reduciendo costos de transacción).

Una teoría de la evolución de las instituciones debería explicar en qué condiciones se producirá una u otra estructura.

Es un hecho que aún hoy existe esa tensión en muchos países, y que en varios de ellos ha prevalecido una estructura que maximiza las rentas para el gobierno y sus aliados. Esto, que en la literatura se ha dado en llamar «Estado Predatorio», «Neo Patrimonialismo» o «Estado Autónomo», es el modelo idóneo para entender lo que sucede hoy en muchos países subdesarrollados. Creemos que es el modelo adecuado para estudiar el caso uruguayo desde 1930.

Una pregunta relevante a esta altura podría ser: aceptado el punto de que las instituciones afectan el crecimiento, ¿es cierto que los beneficios del cambio tecnológico y los beneficios del cambio institucional son de magnitud comparable? ¿No se estará haciendo una evaluación exagerada de la importancia de las instituciones?

Un reciente trabajo de Gerald Scully (1988) hace efectivamente el ejercicio

necesario para contestar esta interrogante. Concluye que la importancia del marco institucional es tal, que cambiándolo podría **duplicarse** la producción que se obtiene con una dotación dada de recursos.

La elección del marco institucional, según Scully, tiene profundas consecuencias sobre la eficiencia y el crecimiento económico. Sociedades políticamente abiertas, en donde rige el imperio de la ley, se respeta la propiedad privada y se asignan recursos de acuerdo al mercado, crecen a una tasa tres veces mayor (2.7 vs 0.9) y son dos veces y media más eficientes (productivas) que sociedades en que estas instituciones no existen o son fuertemente coartadas. Si estos números fueran reconfirmados por futuros trabajos, el tema de la construcción de un marco institucional apropiado (de la creación de una estructura de derechos de propiedad adecuada) para el desarrollo económico debería ocupar un puesto prioritario en la literatura de crecimiento.

Relacionado con el mismo tema, en un libro que analiza los efectos posibles de la formación de mercado único europeo(8), se citan diversos trabajos en que se demuestra la existencia de un vínculo entre el marco institucional y la innovación. Geroski (1987), Ergas (1984) y Zimmerman (1987), prueban que la fuerte desregulación que significa la creación del mercado único incidiría favorablemente sobre la innovación.

En otro trabajo, Bergsman (1974) utiliza la teoría del «X-efficiency» para estimar los costos de la regulación del comercio exterior, obteniendo que el efecto anual de las restricciones a la importación eran de 2,2% del PNB en México, 2,6% en Filipinas, 5,4% en Pakistán y 6,8% en Brasil. Estos números ofrecen un marco de comparación a los que se hallan en este trabajo(9).

Hemos introducido la propuesta de que las instituciones son importantes para explicar el comportamiento de los agentes económicos, y que a su vez determinan, en parte, la tasa de cambio tecnológico y de innovación en sentido amplio. Por lo tanto, las instituciones influyen sobre el crecimiento económico. Este es el vínculo a través del cual analizaremos el efecto del Estado sobre el crecimiento económico.

(8) «The Economics of 1992: an assesment of the potential economic effects of completing the internal market in the European Community». Directorate General for Economic Affairs and Financial Affairs, 1988.

(9) Pero no es necesario recurrir a una teoría como la de «X-Efficiency», ya que la teoría de los incentivos bastaría para generar iguales resultados. Ver De Alessi (1983).

Tamaño del Estado, Esfuerzo Empresarial e Innovación

A continuación examinaremos en detalle cómo el marco institucional constituye un vínculo entre el tamaño del Estado y la tasa de crecimiento del producto privado. Propondremos tres justificativos para esa relación entre un flujo y la tasa de variación de un flujo.

En primer lugar dicha relación surge del proceso de búsqueda de rentas inducido por el sector público con su intervención en la economía. Este planteamiento conduce a que si se ignoran las regulaciones (o el marco regulatorio o institucional) del mercado como fuente de intervención y control del sector público, se subvalúa significativamente el tamaño de éste último. A modo de ilustración, se expone una interpretación de la historia económica del Uruguay a la luz del concepto de búsqueda de rentas.

El vínculo entre la búsqueda de rentas-privilegio y el crecimiento no sólo está dado por la reducción en la innovación y en la tasa de progreso tecnológico, generadas por la **redirección** de esfuerzo empresarial hacia las actividades de búsqueda de rentas. Hay, en segundo lugar, una **reducción** en el esfuerzo de los empresarios, la cual puede modelarse, con lo que en la segunda sección se presenta en forma intuitiva un modelo que justifica este vínculo entre búsqueda de rentas y menor esfuerzo empresarial.

En tercer lugar, la nueva literatura sobre el crecimiento económico ofrece una justificación adicional al vínculo entre tamaño del Estado y crecimiento económico.

I. EL «RENT-SEEKING»: VINCULO ENTRE LAS INSTITUCIONES Y EL CRECIMIENTO⁽¹⁾

I.1 El concepto de «búsqueda de rentas-privilegio»

Es probable que la actividad de «rent-seeking» o búsqueda de rentas haya existido siempre. Sin embargo, dicho comportamiento se ha vuelto más extendido en nuestra época debido al avance del «Estado benefactor» e intervencionista, al amparo del cual -como veremos- se han abierto nuevas oportunidades de búsqueda de rentas.

¿Qué es este «rent-seeking» o búsqueda de rentas? Para comprenderlo es necesario primero definir lo que entendemos por «rentas». Una renta (en el sentido económico de la palabra) es un **pago por un factor de producción por encima de lo que dicho factor recibiría en cualquier otro uso alternativo**. Representa así un ingreso que supera el costo de oportunidad, siendo, por lo tanto, un pago **innecesario** para atraer dicho factor de producción al sector considerado.

En una economía de mercado, el empresario se especializa en la búsqueda de sectores y/o métodos de producción que le permitan obtener **ganancias**. En una economía con fuerte intervención estatal, la aparición de una escasez artificial, producto de numerosas restricciones cuantitativas (debidas, por ejemplo, a la existencia de cupos de importación o controles de precios) genera, en cambio, **rentas**. En una sociedad organizada de esta manera, los empresarios se especializan en la búsqueda de sectores y/o métodos de obtención de estas rentas, que se denominarán, en el resto de este trabajo «privilegios» (debido a la forma de concesión discriminatoria por parte del Estado a los ciudadanos o agentes económicos elegidos).

Los resultados de una y otra actividad (i.e. búsqueda de ganancias o privilegio), desde el punto de vista macro y micro-económico, son muy diferentes. Difieren en cuanto al dinamismo y la flexibilidad que le imprimen a la economía; respecto del impacto que tienen sobre el crecimiento, y en las habilidades que promueven en los empresarios (e.g. desarrollo de un conocimiento preciso del avance tecnológico en el sector de actividad de cada empresario frente a un conocimiento íntimo de los agentes políticos y decisores públicos con capacidad de influencia o de decisión en el área considerada).

Del análisis económico clásico sabemos que la actividad de búsqueda de ganancias por parte de los empresarios genera beneficios para toda la comunidad, ya que esta actividad asegura que el mercado asigne en forma eficiente los recursos entre usos alternativos y excluyentes, organizando la producción y la distribución, y

1) Esta discusión se basa en «Rent-Seeking and Profit-Seeking» y «Reform in the Rent-Seeking Society» de James M. Buchanan en: *Towards a Theory of the Rent-Seeking Society*, editado por Buchanan, Tollison y Tullock, 1980.

estableciendo precios que constituyan una indicación del valor (o escasez relativa) de cada bien o producto. En un sistema de mercado ideal, la actividad de búsqueda de ganancias produce consecuencias que no son comprensibles por los participantes individuales, pero que son «buenas» si se evalúan a nivel de la sociedad en su conjunto, siempre y cuando la estructura de mercado esté **correctamente regulada**. Bajo un marco de reglas de juego diferentes, este comportamiento puede no resultar tan beneficioso. Los resultados de los esfuerzos individuales de maximización de beneficios pueden llegar a ser, en este caso, «malos» y no «buenos». Así, a medida que las instituciones evolucionan desde un sistema de mercado abierto hacia un sistema de asignación política directa, aparece la ya mencionada **búsqueda de rentas-privilegio**.

En un sistema de mercado, la existencia de la llamada **rentabilidad** es la que motiva a los propietarios de recursos y a los empresarios en su acción, generando un proceso de continua reasignación de recursos que asegura el crecimiento. Esta rentabilidad, en un sistema de mercado, tiende a erosionarse con el tiempo y con los ajustes que realizan otros agentes económicos por medio de la **competencia**. A medida que otros empresarios se sienten atraídos por una alta rentabilidad en el sector dado, ésta disminuye, tendiendo a establecerse en el mínimo valor capaz de asegurar la retención de los recursos en el sector. Es decir, el sistema de mercado funciona de tal manera de **eliminar, con el tiempo, las rentas**, logrando que cada factor sea remunerado de acuerdo a su costo de oportunidad. Por otra parte, en un sistema de mercado del mismo modo en que los empresarios que tienen éxito logran rentas positivas, aquellos que no lo tienen deberán enfrentarse a rentas negativas. Es esta simetría la que hace justo al sistema y la que acelera el proceso de reasignación de recursos que le asegura a éste su dinámica.

I.2 La disipación de las Rentas en el Mercado

Consideremos una situación en que una persona descubre un nuevo producto y lo comercializa. Por definición, al iniciar su actividad es **monopolista**. Por esta razón, generará una renta por encima de su costo de oportunidad. Es, sin duda, la esperanza de obtener estas rentas (que podríamos denominar, **rentas-ganancia**) la que motiva al empresario en la búsqueda de nuevos productos. Es importante señalar que **en este caso**, la renta refleja la **creación de un valor agregado** a la economía y no la captación privilegiada de valor ya existente. La actividad empresarial de **creación de rentas-ganancia** (en el mercado) resulta de muy diferente naturaleza que la de **búsqueda de rentas-privilegio** (la creación de rentas por los agentes políticos y los decisores públicos y su asignación a los buscadores de rentas).

El hecho de que aquél empresario innovador esté obteniendo rentas que superan

el costo de oportunidad de los recursos que utiliza, atraerá inevitablemente la atención de empresarios imitadores. A menos que existan impedimentos en la entrada al mercado de referencia, otros empresarios venderán el nuevo producto, o productos muy similares: aumentará la producción, el precio caerá, las rentas disminuirán. La ganancia se erosiona en beneficio de los consumidores en general. La renta originalmente creada por el empresario innovador es transferida, en el proceso de ajuste, de los empresarios a los consumidores, quienes finalmente recibirán el total del beneficio del producto creado (o sea, pagarán por él sólo el costo de oportunidad de los recursos utilizados en su producción, y no seguirán pagando por la creatividad incorporada al proceso de diseño).

La libertad de entrada al mercado se muestra así como un requisito de importancia fundamental para la disipación de las rentas y la reasignación de recursos en forma eficiente, ya que una forma de promover la actividad de búsqueda de privilegios es, justamente, introduciendo una **restricción a la entrada en un mercado**, como veremos a continuación.

Supongamos que en lugar de descubrir un nuevo producto, el empresario advierte una manera de convencer al gobierno de que él «merece» que se le otorgue un monopolio y que el gobierno debe asegurarle de que no tendrá competencia. En este proceso no se crea valor. En realidad, la creación de un monopolio de este tipo **destruye valor** (el proceso de maximización de beneficios lleva una menor producción). Sin embargo, y lo que es peor aún, por medio de dicho monopolio el empresario se ha asegurado rentas que **no serán disipadas**, que no fueron creadas por él, sino que las obtuvo convenciendo al gobierno que las creara y se las asignara, como a un cortesano. Pero lo que el rey da lo puede quitar, y es seguro que los demás empresarios no se quedarán cruzados de brazos mirando como el empresario «rentado» disfruta de su privilegio. Invertirán esfuerzos, dinero y otros recursos a fin de obtener similares favores de parte del rey. En otras palabras se dedicarán a la actividad de «búsqueda de rentas-privilegio».

De esta manera el empresario, que en una economía de mercado es el elemento innovador se transforma en un **elemento conservador** y toda la dinámica remanente en el sistema se orienta a obtener una **particular redistribución de ingresos a través del sistema político y la burocracia estatal**, antes que a la incorporación de nuevas tecnologías o a la innovación en los métodos de administración de la empresa.

Es notable el contraste entre las consecuencias de este comportamiento y las que caracterizan a la actividad de **creación** de rentas o de búsqueda de ganancias. Los recursos que se dedican a apuntalar esfuerzos para obtener favores por parte del Estado podrían utilizarse para producir bienes o servicios valiosos. Nada de valor social es producido por la actividad de búsqueda de privilegios, por lo que los recursos utilizados en esta actividad resultan desperdiciados desde el punto de vista del producto nacional o del crecimiento. El comportamiento fomentado por la existencia

de un marco regulatorio intervencionista (en el sentido descrito) tiende a la conformación de una sociedad estancada donde se lucha por la redistribución, antes que a sentar las bases de una sociedad dinámica y de crecimiento.

La búsqueda de privilegios no sólo se produce cuando los empresarios luchan por la creación de un monopolio legal o por imponer restricciones al libre comercio (vía aranceles o cupos), sino también cuando los miembros de la sociedad compiten por recibir mayor cantidad de transferencias o subsidios del Estado. Se desperdician recursos en la búsqueda de privilegios, tales como el acceso a un crédito con tasas artificialmente bajas, la modificación del tipo de cambio para un artículo en particular cuando rige un sistema de tipos de cambio múltiples; o en la búsqueda de nuevas formas de engañar a la oficina encargada del control de precios, de obtener nuevas leyes o derechos para pagar menos alquiler (si existe un régimen de control de alquileres), de conseguir un precio de referencia o aforo, de solicitar una jubilación anticipada, de pedir subsidios directos (a la exportación, etc.). Todas aquellas actividades del Estado que generan un privilegio, **provocan, a su vez, un comportamiento empresarial improductivo que disminuye el nivel del producto global** (aunque no el de algunos individuos). Cuando este comportamiento es el que predomina en una sociedad, ésta pierde dinamismo, se desacelera el ritmo de actividad económica y finalmente sobreviene el estancamiento.

II. REGULACION, ESFUERZO EMPRESARIAL Y CRECIMIENTO ECONOMICO.

La hipótesis de este trabajo es que las instituciones que promueven el rent-seeking disminuyen el esfuerzo empresarial (y lo redireccionan, lo que para los efectos del crecimiento es lo mismo) y abaten la oferta de un recurso escaso (la empresarialidad), reduciendo el crecimiento del producto.

Debemos a John R. Martin (1978) el análisis de las condiciones necesarias para que se cumpla que la oferta de empresarialidad disminuya ante la protección. En términos económicos, el planteamiento de Martin permite justificar la existencia de un «efecto ingreso» que disminuye la oferta de esfuerzo empresarial. Esto, más allá del «efecto sustitución» que se produce por el rent-seeking, es decir, la sustitución del esfuerzo empresarial por el «lobbying».

Pensando en la oferta de esfuerzo empresarial, la regulación que aumenta las ganancias produce un incentivo a ofrecer más (porque el retorno es más alto) y otro a trabajar menos (porque, como soy más rico, prefiero descansar más). Martin anota que para que la protección disminuya la oferta de esfuerzo empresarial, en el margen, se debe tener una elasticidad negativa (de la oferta de esfuerzo) en el sector importable (que se

beneficia de la medida) y una elasticidad positiva en el sector exportable (que se perjudica).

Complementando a Martin, puede demostrarse que siempre existe un cambio de precios relativos que lleva a una caída en el esfuerzo empresarial. La distorsión deberá ser grande o podrá no serlo, según los casos, pero si es lo suficientemente grande asegurará la disminución de la oferta de esfuerzo empresarial.

Este menor esfuerzo por parte de los empresarios, alude Martin, produce una tasa de crecimiento menor al reducir la tasa de incorporación de tecnología.

Este efecto es **adicional** a la redirección del esfuerzo empresarial hacia el «lobbying» que pueda producir la regulación.

III. LA NUEVA TEORIA DEL CRECIMIENTO

La teoría del crecimiento ha tenido un desarrollo importante en los últimos años. La reformulación de la teoría (desarrollada principalmente por Solow a principios de los 60) ha permitido determinar canales a través de los cuales las políticas pueden afectar la tasa de crecimiento a largo plazo (anteriormente sólo afectaban la de corto plazo, cambiando el nivel de equilibrio del producto). Por ejemplo, como parte del progreso tecnológico está incorporado en los bienes de capital, una medida que disminuye la tasa de inversión, disminuirá a largo plazo la tasa de crecimiento. Por lo tanto, políticas como la apertura al comercio exterior, el desarrollo institucional, etc., pueden aumentar la tasa de crecimiento de la economía a largo plazo.

De esta manera, la evidencia encontrada en la literatura respecto a la asociación negativa entre el crecimiento y el porcentaje del producto que absorbe el gobierno, encontró un sustento teórico: un mayor gasto del gobierno, implica una mayor distorsión en el uso de recursos y disminuye la inversión privada. Por ejemplo, si un alto porcentaje del gasto consiste en subsidios y transferencias, la forma en que son asignados tendrá consecuencias sobre el crecimiento, a través de un efecto en la inversión y en el desarrollo tecnológico.

Entre otros, éste es el efecto del «lobbying» realizado para obtener los subsidios, desperdiciando recursos productivos y tiempo en la búsqueda de rentas en vez de desarrollar actividades productivas (Bhagwati 1982; KRUEGER 1974). A su vez, esta literatura ha investigado la relación entre apertura y crecimiento, encontrando que la política comercial afecta la tasa de crecimiento, porque altera los incentivos a desarrollar tecnología (ver Grossman y Helpman 1989a, 1989b).

Easterly (1989a, 1989b), que efectúa una revisión de esta literatura, realiza un trabajo empírico en que verifica que la apertura tiene un efecto positivo sobre el crecimiento y que el tamaño del Estado tiene un efecto negativo. El trabajo se realiza

con un corte transversal de 70 países y sin un marco estructural, cayendo así bajo las críticas que se realizan a estos modelos en el Capítulo 6. Sin embargo, un resultado interesante que debería investigarse más (en la línea de Scully, 1988), es que América Latina y África tienen una tasa de crecimiento aún menor a la que debería ameritar su política de apertura y el tamaño de su sector público. Easterly atribuye esto a diferentes instituciones que perjudican el desarrollo, y encuentra que estas diferencias disminuyen el crecimiento de América Latina en 1,9 por ciento. Podríamos interpretar que éste es un problema de medición del sector público, cuyo tamaño se subvalúa en América Latina al excluir las regulaciones, y que sería la diferencia en el marco regulatorio la que generaría esta brecha importante en la tasa de crecimiento. El resultado de Easterly, se asemeja mucho a la reducción de 2,5% en el crecimiento que se obtiene para Uruguay en este trabajo(2).

IV. CONCLUSIONES

Existen al menos tres formas de relacionar el tamaño del Estado con el crecimiento: a) la redirección del esfuerzo empresarial hacia actividades menos productivas (rent-seeking); b) la disminución del esfuerzo empresarial (como efecto ingreso, producto de las rentas); y c) la disminución de la inversión (por un efecto desplazamiento).

Las tres se relacionan con el crecimiento a través de su efecto sobre la capacidad de innovación e incorporación de tecnología de una sociedad. Redireccionando o disminuyendo el esfuerzo empresarial, se afecta la tasa de incorporación de tecnología. Como dicha tecnología se introduce en las nuevas máquinas, una caída en la inversión disminuye la incorporación de progreso tecnológico. Al ser ésta menor, la sociedad pierde dinamismo, retardando el aumento de la productividad de los factores, y por lo tanto el crecimiento económico.

(2) Conviene también destacar del trabajo teórico de Easterly, la apreciación de que la relación entre la distorsión y el crecimiento puede ser no lineal. Esto no es más que una reformulación de la curva de Laffer, en que, por ejemplo, el gasto público causa al principio, beneficios que superan los costos sociales de imponer impuestos, pero a medida que va aumentando, se transforma en una carga (distorsión) que se *adiciona* a la producida por los impuestos. Puede haber una discusión razonable respecto a cuál es el punto de inflexión en que el gasto público pasa de tener efectos positivos a ser negativo. Esta relación no lineal es tomada en cuenta en el trabajo empírico que se realiza en el Capítulo 6.

URUGUAY: caso ejemplar

La tesis central de este trabajo es que la organización económica y social del Uruguay puede caracterizarse, parafraseando a J.J.Llach, como un «**mercado interno rentístico**»(3).

La organización económica del Uruguay entre 1930 y 1970, aproximadamente, basó el crecimiento en la redistribución de la renta extraída del sector pecuario (carne y lana). Esta posibilidad de extracción de rentas es mayor cuanto más cerrada es la economía. Cuando esto ocurre, el problema central de la sociedad en general (y de los agentes políticos y decisores públicos, en particular) es, en mayor medida, la **distribución** de esta renta entre los posibles aspirantes: empleados públicos, empresarios, sindicatos, etc. Este proceso de distribución se convierte, literalmente, en un «rent-seeking». Este sistema sufrió sucesivas crisis, coincidentes con la caída de los términos de intercambio, o sea con la disminución del flujo de rentas que lo hacían funcionar.

El prolongado estancamiento del sector pecuario uruguayo, por ejemplo, ha sido rotunda y justificadamente atribuido al «peso» de esta extracción de rentas por parte del resto de los sectores económicos durante décadas. Como este sector es el que genera las rentas, la única posibilidad de mantener en funcionamiento este sistema redistributivo con bajos términos de intercambio es aumentar el **volumen** del comercio. Pero ello necesita como requisito previo un aumento de las ganancias del sector pecuario para poder aumentar las inversiones y así la producción. Aumentar las ganancias implica desmontar, al menos en parte, el sistema de extracción de rentas, con lo cual se llega a una contradicción, que demuestra la inviabilidad total del sistema a largo plazo.

La importancia del mecanismo de creación y distribución de estas rentas-privilegio en la historia económica uruguaya parece clara. Por lo tanto, su medición debe cumplir un rol importante en cualquier intento de analizar el efecto del sector público sobre la economía.

Una idea de la importancia del fenómeno descrito la brindan estimaciones realizadas en un trabajo anterior (Sapelli, 1986). Allí obtuvimos que, a principios de la década de los sesenta, el sector agropecuario veía disminuido su valor agregado en un 54%, debido a las políticas de redistribución hacia la industria y al consumo. En cuanto al sector exportador, en su conjunto, dejó de percibir una suma igual a 19

(3) Llach, 1979, pág. 19, aplicando este término a la Argentina señala que: «El crecimiento económico -en la Argentina y dado el marco regulatorio vigente- depende principalmente de la expansión del mercado interno y éste, a su vez, está muy condicionado por la cantidad de renta de sus recursos naturales que el país puede captar a través del comercio. Para decirlo gráficamente, l. economía argentina puede funcionar aceptablemente y sin que «estorbe» el conflicto social, con el trigo a 200 dólares la tonelada en el mercado internacional -y valores análogos para las otras materias primas- o contrayendo una gran deuda externa».

puntos del PGB, que fueron redistribuidos 7% a la industria y 12% a los consumidores o a los contribuyentes, disminuyendo su carga tributaria.

Esta visión de la historia del Uruguay (y su posible generalización a Latinoamérica) ha tenido apoyo en varios trabajos presentados a un coloquio sobre la comparación entre el desarrollo de Latinoamérica y el de los países escandinavos(4).

Martín Paldam (1990), de la Universidad de Aarhus, dice que una de las principales lecciones (sugiere que hay tres) del desarrollo danés es que un alto grado de integración al mercado mundial es una manera eficiente de impedir la ocurrencia de «rent-seeking», y es por lo tanto una fuente de crecimiento. La clave del potencial de crecimiento que permite la apertura al mundo estaría entonces en el control del rent-seeking, antes que en las economías de escala o en las ventajas comparativas. El autor ve en el rent-seeking una fuerza que termina por aletargar a un país. La competencia foránea sería el constante remezón que impediría a los países caer en el estancamiento. Paldam argumenta que los países de ingreso medio suelen ser los que más rápido crecen. Sin embargo, algunos se han transformado en economías de bajo crecimiento (por ejemplo, como sugiere, el cono sur sudamericano). Puede argumentarse que por razones históricas se han transformado en «rent-seeking societies». Lo que Paldam sugiere es que en estas sociedades el motor de la iniciativa individual es la renta o el privilegio, y eso es lo que los ha transformado en economía estancadas.

Martín Rama (1990) presenta una visión de la historia uruguaya, muy afín a la que aquí se plantea. Relaciona su hipótesis al trabajo de Mancur Olson (1982), quien concluye que la competencia y el corporativismo puros funcionan mejor que situaciones intermedias, en las cuales la acción de los agentes puede conducir a externalidades pecuniarias negativas.

Utilizando esta hipótesis razona que, en general, la historia uruguaya ha sido mal interpretada. Se ha dicho que la expansión de la burocracia fue un mecanismo utilizado por el sistema político para disminuir las tensiones producidas por el estancamiento. La evidencia empírica, dice Rama, prueba que dicha expansión **precedió** el estancamiento, habiendo ocurrido principalmente entre 1951 y 1957. Fue un mecanismo perverso creado por el sistema político para canalizar la riqueza que aflúa por los (temporalmente) altos términos de intercambio.

Por otra parte, critica a quienes han atribuido el estancamiento a la política de sustitución de importaciones per se. Argumenta que el principal problema de dicha estrategia radica en el uso de recursos empresariales escasos en la lucha por aumentar la protección, antes que en la protección misma. Intenta medir la importancia de las acciones de búsqueda de rentas-privilegio, y concluye que éstas alcanzaron su punto

(4) En CIEPLAN, Santiago de Chile, Enero 8-10, 1990.

máximo a mediados del presente siglo, en términos absolutos, en los cincuenta; en términos relativos al producto, en los cuarenta.

Afirma que este período de la historia está caracterizado por transferencias significativas entre grupos sociales. El primer período de crecimiento, asociado a la estrategia de sustitución de importaciones, puede verse como una transferencia de parte de la renta de la tierra a grupos urbanos(5). El período de estancamiento se caracterizó por la distribución de activos que habían sido acumulados a lo largo de los años (stock de reservas internacionales, reservas del sistema de seguridad social, stock de dinero, capital productivo, etc.) hacia los mismos grupos.

El cambio en la fuente de recursos (al acabarse los altos términos de intercambio que financiaron la primera etapa) tuvo importantes consecuencias políticas. Argumenta que debilitó al Estado frente a las coaliciones privadas, lo que incentivó una puja distributiva que promovió el dominio de lo político sobre todo lo demás y condujo al estancamiento. La idea de reinterpretar la historia del Uruguay a la luz del concepto de «rentas-privilegio» será, probablemente, fuente de muchas sorpresas. En el capítulo 4 se podrá apreciar esto, a través de un análisis del surgimiento del control de cambios en Uruguay y el rol del Banco de la República.

(5) Para una estimación de dicha transferencia, ver Sapelli (1985, 1986).

Enfoques alternativos sobre la Evolución de las Instituciones y su Efecto sobre el Crecimiento Económico

La investigación de la forma en que el tamaño del Estado afecta el crecimiento económico, y respecto a la manera más apropiada de medir la «presencia» del Estado, ha revelado la importancia de las regulaciones. Estas son un producto del aparato estatal, contribuyen a definir su tamaño, y determinan, a su vez, el efecto que la «presencia» del Estado tiene sobre la economía. Dado el mismo tamaño medido por la tradicional razón entre gasto y producto, se podrían tener dos marcos regulatorios (o conjunto de regulaciones) que implicarían presencias efectivas muy diferentes, por lo tanto, consecuencias muy diferentes.

El estudio de la Economía de la Regulación (ver Stigler, Peltzman, Spulber) ha traído a la discusión académica los efectos de regulaciones específicas. Pero a su vez, ha realizado la importancia de conocer las características y las consecuencias de las reglas e instituciones que regulan el funcionamiento de los mercados. Estas reglas e instituciones difieren significativamente en el contexto internacional, y es interesante conocer cuál conjunto es más adecuado para los efectos de aumentar el bienestar de una sociedad.

Como se dijo en el Capítulo 1, no sólo es importante examinar los efectos de distintos marcos regulatorios, sino también investigar los mecanismos por los cuales estos marcos se desarrollan y por qué un país tiene un cierto marco y no otro. Una parte de la literatura estudia, entonces, las leyes que guían la evolución de las instituciones. Este capítulo pretende justificar el enfoque adoptado en este trabajo, en que se ignora el problema de la endogeneidad de las instituciones. Se da una justificación teórica para esa actitud, que en el capítulo siguiente se refuerza en el estudio de caso del desarrollo del control de cambios en Uruguay.

I. TEORIAS SOBRE LA EVOLUCION DE LAS INSTITUCIONES

El mercado no es más que una institución que facilita la especialización y el comercio (y por lo tanto un mayor bienestar). Reduce la escasez, guiando la asignación de recursos por medio de los precios, que constituyen el incentivo para adaptar el comportamiento de los individuos a los cambios en la escasez relativa de distintos bienes. La efectividad del mercado en resolver el problema de la escasez, reside en el marco institucional vigente. Es necesario que los derechos de propiedad estén bien definidos, sean poseídos privadamente y puedan intercambiarse con bajos costos de transacción.

El marco institucional debe lotar a la actividad económica de una estructura de incentivos (premios y castigos) que permita el crecimiento. Las reglas que componen dicho marco institucional son creaciones humanas. La tarea de formularlas, modificarlas y hacerlas cumplir es la labor central de gobierno. Ejecutándola, provee a la interacción entre agentes de un ambiente previsible y estable.

La existencia de reglas implica la existencia de una institución que las produce y las controla: el regulador, el gobierno. Esta institución monopoliza el uso del poder. Lo utiliza para hacer cumplir el marco regulatorio, lo que dota a la sociedad de una mayor dinámica. Este beneficio implica el costo de dotar al gobierno de poder, y crea el peligro del abuso de dicho poder.

Tanto los peligros del abuso del poder como los beneficios de dotar al gobierno de ese poder son claros. Como dice Feeny (1989) «una investigación detallada del proceso de cambio tecnológico revela que las instituciones son importantes no sólo para la producción del cambio tecnológico, sino para que las personas sean capaces de concretar las ganancias potenciales que dichos cambios permiten».

A partir de la literatura de «rent-seeking», que muestra que la mano invisible sólo funciona con las instituciones adecuadas, se ha desarrollado recientemente una línea de investigación que podría llamarse «Neo-institucionalismo» (ver Langlois 1989) o la «Nueva Economía Política» (ver R. Findlay, 1989), que destaca la importancia de las instituciones y de la política en el proceso de desarrollo. En esta literatura se han desarrollado dos líneas de pensamiento: una que se plantea el problema de cuáles serían las instituciones óptimas (Public Choice, Rent-seeking) y otra que trata de entender por qué las instituciones son las que son (Property Rights, Transaction Costs). La primera trata de obtener conclusiones en el terreno normativo (cuáles **deben** ser las instituciones), mientras que la segunda se mueve en el terreno positivo (por qué estas instituciones **son** así).

El planteamiento de cuáles son las instituciones apropiadas está dirigido a recomendar cambios, mientras que el conocimiento del «por qué» de las instituciones lleva a entender su proceso de creación. Esta segunda rama de la literatura excluye la posibilidad de que el desarrollo institucional sea «ineficiente». Supone que el cambio

institucional tiene lugar en un mercado político perfectamente competitivo que garantiza que serán adoptados sólo aquellos cambios que mejoran la eficiencia. Se ha argumentado (Posner, 1977) que el mercado no sólo permite alcanzar los mejores resultados dentro de un conjunto determinado de instituciones, sino que incluso permite seleccionar el marco óptimo. Esta teoría afirma la existencia de una «mano invisible» que guía la evolución de las instituciones hacia una mayor funcionalidad desde el punto de vista del crecimiento.

Matthews (1986) discute el punto y concluye que es fácil citar casos en que el desarrollo institucional no se guía únicamente por el propósito de promover el crecimiento económico. Sugiere que muchas de las intervenciones del Estado son así, no promoviendo el crecimiento económico, sino haciendo lo opuesto. La literatura de búsqueda de rentas permite justificar desarrollos institucionales que distribuyen ingresos con consecuencias negativas sobre la eficiencia. Es que la política no constituye un área donde prevalezca la competencia perfecta(1). Por lo tanto, el cambio institucional no será necesariamente eficiente.

Si el cambio institucional es endógeno, como argumentan quienes ven una mano invisible guiando su evolución, se concluye que el intento de modificarlo no es fructífero: no se pueden recomendar cambios a la manera de un planificador central, sin entender el proceso de formación y desarrollo de las instituciones. Si es autógeno, alguna explicación habrá para que algunas de ellas sean inadecuadas, si es que realmente lo son.

Esta visión podría llevar a una «regresión infinita». Partimos de que la mano invisible del mercado necesita determinadas instituciones o cierto marco legislativo para funcionar como lo describió Adam Smith. Por otra parte, nos planteamos la existencia de una mano invisible en el proceso de creación y desarrollo de instituciones. Pero al observar la realidad nos encontramos con instituciones claramente desfavorables desde el punto de vista del bienestar de la población. ¿Por qué existen?

Si aceptamos la endogeneidad de las instituciones, y la funcionalidad del proceso, deberíamos ver qué meta-reglas regulan la creación de reglas, y analizar si la mano invisible «institucional» funciona mejor o peor según cuál sea, a su vez, su marco regulatorio (que a este nivel podría ser la Constitución). Y así se podría continuar preguntando: ¿cuáles son las supra-reglas para crear las meta-reglas que prevén cómo establecer reglas?

Esto no parece fructífero, ya que lo importante es que en determinadas situaciones el marco regulatorio puede ser tal que la mano invisible económica no funcione

(1) Para una interpretación del funcionamiento del sistema político uruguayo entre 1931 y 1973 como un caso de falta de competencia, ver Sapelli (1985).

correctamente. Esto puede deberse a que las reglas para hacer las reglas tampoco son adecuadas y la mano invisible tampoco funciona al nivel institucional. La Constitución, por ejemplo, podría no ser adecuada. Esto puede provenir de que no funcionan las reglas para hacer la Constitución (pero las cuales a su vez están en la propia Constitución). Como decíamos, esta regresión infinita no parece fructífera, y parece conveniente subsumir esta regresión institucional. Supongamos que tenemos tres niveles de análisis: mercado/marco institucional/Constitución(2). Una premisa de nuestro trabajo será que no hay una mano invisible que diga que la Constitución debe ser óptima o, que si lo es, será respetada (o sea, si la Constitución de facto será diferente a la de jure). Entonces, valdrá la pena preguntarse si las instituciones son óptimas, y qué modificaciones deberían realizárseles si no lo fueran. A nuestro juicio, también será provechoso estudiar cómo y por qué se han desarrollado estas instituciones, no tanto para investigar en qué forma pueden «racionalizarse», sino para saber qué hay que cambiar para evitar la repetición de estos desarrollos en el futuro.

Los cambios pueden ser de regulación (por ejemplo, como regular un área), o constitucionales (en el ejemplo, si el área se regula o no). Esta necesidad surge porque, con respecto al desarrollo institucional del sector público, existe un cúmulo de externalidades que hacen óptimo restringir su tamaño y, en especial, su poder.

En resumen, si bien podemos explicar fallas en el funcionamiento del mercado por un inadecuado marco regulatorio, parece más útil (aunque quizás menos interesante) estudiar cuáles características de dicho marco deben modificarse (y cómo), antes que estudiar **por qué** el marco regulatorio es inadecuado. La adecuación o no del marco, y las recomendaciones de cómo modificarlo tendrán, seguramente, cierta generalidad. En la actualidad, es difícil ver cómo apreciaciones respecto al proceso que lleva a la adopción de una u otra Constitución y respecto a su acatamiento, pueden guardar la misma generalidad.

La razón de por qué se llega a un Estado Autónomo en lugar de un Estado Democrático no es investigado en este trabajo en forma teórica, pero sí se realiza un estudio empírico, un «estudio de caso» del desarrollo de una regulación: el control de cambios en Uruguay. Este cambió significativamente el marco regulatorio de la actividad privada en ese país después de la depresión del '30. El análisis justifica la opción seguida en este trabajo en el sentido de ignorar las teorías de la evolución de las instituciones que predecirían que todo cambio es óptimo.

(2) Esta es la posición adoptada por la escuela del «Public Choice».

II. COMO FUNCIONA LA BUROCRACIA ESTATAL

El desarrollo del sector público está íntimamente ligado al crecimiento de la burocracia estatal. El análisis de su funcionamiento es clave para poder predecir cuáles serán los efectos de la intervención estatal. En el terreno académico, ha habido dos posiciones básicas respecto a cómo funciona la burocracia estatal (ver Labadie y Sapelli, 1986, y O. Oszlak, editor, 1981). Por un lado, están aquellos que la consideran una herramienta, un instrumento eficiente y racional para el logro de objetivos sociales. Por el otro, están quienes la ven como una fuerza política autónoma, con sus propios objetivos, que muchas veces interfieren con el cumplimiento de los objetivos «sociales» antes aludidos, se oponen directamente a éstos en casos extremos. O sea, que la burocracia podría ser tanto un instrumento eficiente como un amo potencial. Como es obvio, entre ambas posiciones radica claramente la diferencia entre quienes piensan que el gobierno favorecerá el crecimiento, y los que creen que lo detendrá.

En los capítulos precedentes se planteó que cabe esperar un efecto negativo del sector público sobre el crecimiento. La explicación se concentró en las distorsiones que provocan las regulaciones sobre el sector privado, particularmente, el incentivo a la «búsqueda de rentas-privilegio» (o sea, en lo que consistiría el lado de la «demanda» de las regulaciones). No se exploró el problema de la «oferta», es decir, ¿por qué el gobierno concede originariamente los privilegios que finalmente conducen a que una economía pierda dinamismo.

En el capítulo siguiente se relata el proceso de creación y desarrollo del control de cambios en el Uruguay. Se observa claramente al Banco de la República (BROU) convertido en una fuerza autónoma, que maximizaba su propio poder. Se ve a una oficina estatal persiguiendo objetivos propios, vistiéndolos como objetivos de la sociedad. Si uno piensa que las oportunidades para este tipo de comportamiento se incrementan con el tamaño del gobierno, se cierra el círculo que permite entender el efecto perjudicial que produce un mayor sector público sobre el crecimiento de la economía.

Como dicen Brown y Eric(3): «Las organizaciones públicas tienen la capacidad de convertir relaciones de dependencia en relaciones de intercambio. Como habitualmente resulta difícil discernir la intención de la ley, los administradores gozan de amplia libertad de acción. Esta libertad les permite manipular tanto los lazos clientelísticos como el know-how organizacional con el objeto de transformar su relación con la legislatura en una relación de intercambio».

(3) En Oszlak (1981).

El estudio del proceso de adopción del control de cambios en Uruguay lleva a advertir sobre el grave problema de la autonomía burocrática, y a dónde puede conducir cuando el control de la burocracia se guía por la idea de que todo el mundo actúa de buena fe en la administración pública. Se cree, por lo tanto, que no deben haber restricciones en el funcionamiento del sector, o que éstas no se deberían hacer efectivas, en el entendido de que son innecesarias. El ejemplo del BROU, como se verá, prueba que esto ocurrió así.

En este sentido parece interesante el planteamiento realizado por Findlay (1989) para desarrollar una teoría del «Estado Autónomo». El utiliza el método y el espíritu de la Nueva Economía Política, para los efectos de adaptarse a las características de los países subdesarrollados, en que el Estado tiende a dominar a una sociedad fragmentada y débil.

Según Findlay, el problema puede ponerse en términos del problema «agente-principal», en que el «pueblo» es el principal (el que debe controlar) y el gobierno es el agente (que debe cumplir una tarea, y ser controlado para que no cumpla con sus propios fines, en lugar de los del «pueblo»). Un problema parecido enfrenta la empresa en la cual el empleador debe controlar que el trabajador cumpla su tarea y no se dedique, por ejemplo, a holgazanear. Para ello, y para él tener tiempo para trabajar, debe desarrollar un método de control que no implique estar observando continuamente al trabajador.

La falta de este mecanismo de control a nivel de la política, en los países subdesarrollados, es lo que hace tan poderoso a quien domina los medios de administración, y por lo tanto, detenta el uso legal de la violencia. Esto se ha llamado «Neo patrimonialismo» en la literatura (ver Clapham, 1985), es decir, el uso de métodos «universalistas» modernos (racionalistas, legalistas) para propósitos «particularistas». Es la epítome del «Rent-seeking state» o del «Predatory state» (ver D. Lal, 1985), que se dedica a aumentar la recaudación a efectos de uso «privado».

Esta visión cínica del sistema político y del Estado (el «Leviatán») ha sido muy criticada. Si las razones para adoptar políticas económicas tan irracionales están en una racionalidad política, ¿por qué debiéramos esperar que hubiera cambios a partir de hacer notar que la política es económicamente irracional?

En este trabajo hemos adoptado la posición de que las ideas tienen consecuencias (Weaver), y que por lo tanto es bueno demostrar que algo es irracional, por qué lo es, y cuánto cuesta esa irracionalidad. Hemos adoptado entonces la visión de la teoría del «Public Choice» o del «Rent-seeking», antes que la visión menos cínica, pero más paralizante, de que todo lo que existe es óptimo, desde algún punto de vista (ver Rosa, 1986).

Para el efecto de contribuir a esta manera de ver el mundo, es que hemos realizado un «estudio de caso» sobre el funcionamiento y desarrollo de las instituciones. Lo

sucedido en el Banco de la República Oriental del Uruguay no es mera casualidad. Es una burocracia más, que siguió un camino que muchas habían transitado antes. Es un comportamiento que debe esperarse en circunstancias en que el sector privado presiona demandando las regulaciones, y la burocracia ve una oportunidad de incrementar su poder en dicho sistema. El crecimiento del sector público aumenta la probabilidad de realizar estos «matrimonios» entre empresas del sector privado y oficinas estatales, en que ambos persiguen su beneficio en perjuicio del bienestar global.

**Reglas, Instituciones y
Crecimiento Económico**

Desarrollo Institucional y Crecimiento: Un Estudio de Caso

EL CONTRALOR DE CAMBIOS EN EL URUGUAY: UN EJEMPLO DE DEMANDA DE PODER Y OFERTA DE RENTAS-PRIVILEGIO

I. INTRODUCCION

El Contralor de Cambios fue creado por la ley 8.729, del 29 de mayo de 1931, en respuesta a una situación de depreciación de la moneda uruguaya que venía gestándose desde bastante tiempo atrás y que hizo eclosión a fines de la década de 1920.

En un largo proceso de alrededor de quince años, iniciado en 1914 cuando se decretó la inconvertibilidad, gradualmente fueron apareciendo y encadenándose diversos hechos que hicieron posible la desvalorización cambiaria. Esta, se inició en abril de 1929, llevando finalmente a la autoridad económica -Banco de la República- a intervenir oficialmente en el mercado de cambios en 1931. En ese momento, el establecimiento de un Contralor de Cambio fue considerado como una medida inevitable pero transitoria, en espera de un análisis detallado de la realidad que llevase a la adopción de los ajustes necesarios. Sin embargo, en la realidad el Contralor se prolongó por más de cuarenta años.

¿Cómo explicar esa larga permanencia de este instituto?

La búsqueda de rentas (rent-seeking) por parte de ciertos grupos de la sociedad uruguaya puede explicar este fenómeno. El proceso de sustitución de importaciones permitió el surgimiento y expansión de muchas industrias que no necesitaban ser competitivas para permanecer en el mercado. Pero esta «demanda» de rentas -como sucede con todo fenómeno económico- debía ser satisfecha por una «oferta», es decir, algún o algunos agentes económicos debían ser los que suministraran las ventajas a las industrias protegidas, las que crearan las condiciones propicias para el desarrollo industrial uruguayo a espaldas de la competencia internacional.

Este agente económico fue el Banco de la República (BROU). Fundado en 1896 a partir de la estatización del Banco Nacional, el BROU cumplía funciones que podrían considerarse antagónicas: era banco central de emisión y banco de fomento. Gracias a su «masa de maniobras» dominaba el mercado cambiario. Pero cuando a principios de los '30 su stock de divisas cayó, ante el temor de perder el dominio del mercado de cambios, solicitó su intervención al Poder Ejecutivo «para evitar la especulación y la fuga de capitales».

A pesar de no tener autorización de su Carta Orgánica ni ulterior autorización legal, el BROU se fue otorgando a sí mismo potestades que le devolvieron el dominio total del mercado cambiario:

- la ley 8.729 sólo lo autorizaba a evitar la especulación, sin mencionar para nada el monopolio (que luego ejerció) de la compraventa de divisas.

- la ley 8.729 no lo autorizaba para regular el comercio exterior, como posteriormente lo hizo.

La gestación del Contralor parece muy ilustrativa de la forma cómo un diagnóstico puntual erróneo puede llevar a un significativo cambio de rumbo, avalado por los beneficiarios de la medida. En función de esto, en este trabajo se hace un análisis del proceso que llevó al nacimiento de este organismo.

Se verá cómo el BROU manejó a su favor una situación en que realizó un inadecuado manejo monetario, resultando sustancialmente fortalecido de una crisis que lo tuvo como principal protagonista, aún cuando no fue ese el sentir de la época.

Con la ventaja de la perspectiva histórica, mostraremos cómo un mal manejo de la política económica tuvo el efecto paradójico de desprestigiar la economía de mercado e inaugurar el «dirigismo», donde el gobierno asumió potestades sustancialmente mayores sobre la economía.

II EL PROBLEMA: DESVALORIZACION DEL PESO

La implantación del Contralor de Cambio pretendía solucionar el fenómeno de la desvalorización del peso, que con respecto al dólar alcanzó a un 57% entre 1929 y 1931. A su vez, con respecto al peso argentino la desvalorización alcanzó a un 30% en ese mismo período. Una parte importante de la caída se concentra en el año 1931, fecha en la que se crea el Contralor.

Devaluación del peso uruguayo con relación al:

CUADRO N° 1

	PESO ARGENTINO	DOLAR AMERICANO
1929	5,4	8,1
1930	2,2	21,2
1931 1 ^{er} Semestre	15,4	21,2
1931 2 ^{da} Semestre	10,0	23,4

El peso uruguayo comenzó a experimentar fuertes fluctuaciones a partir de la declaración de inconvertibilidad en 1914. A modo de ejemplo, veremos los extremos superiores e inferiores de esas fluctuaciones, con relación al dólar americano:

CUADRO N°2

\$ POR DOLAR			
1918	1921	1929	1931
0,83	1,64	0,97	1,83

Es necesario situar la crisis cambiaria de 1931 en el contexto de estas fluctuaciones y encontrarle una explicación, para contrastarla con aquella que se adoptó en ese momento y que dio lugar al Contralor.

Se debe reiterar la importancia de ello. Aunque el Contralor pueda tomarse como una medida de política monetaria, cambiaria o comercial, por la forma en que se implementó y por su duración en el tiempo, llegó a transformarse en la más profunda y distorsionante intervención del Estado, como en la mayor fuente de rentas y generadora de empresarios «rent-seekers». Por otra parte, un arancel alto y parejo habría tenido consecuencias similares sobre las variables macroeconómicas que se pretendió afectar. Además no habría generado la discrecionalidad y el sinnúmero de arbitrariedades que significó la cuotificación de cada artículo en forma individual, la

asignación administrativa de esa cuota por empresa y la fijación de un precio diferente a la divisa según la mercancía.

A partir de 1914 comienza a aplicarse en Uruguay un régimen de «flotación sucia», donde el ajuste se realizaba, por una parte, ganando o perdiendo oro y con cambios en la paridad, por la otra.

El oro de BROU evolucionó:

CUADRO N° 3

TONELADAS DE ORO			
1886	3,2	1929	108,0
1900	3,8	1930	91,7
1909	28,8	1935	64,0
1913	16,3	1940	80,0
1915	33,8	1945	172,0
1920	86,5	1950	209,0

A grandes rasgos es posible percibir un fuerte crecimiento entre 1900 y 1920, un período de estancamiento de 1920 a 1940, y otro de fuerte crecimiento de 1940 a 1950. Las fuertes fluctuaciones en estos años prueban que el BROU practicaba una política discrecional respecto si la variable de ajuste era el oro o el peso.

Pero, ¿porqué era necesario dicho ajuste? Dentro de la vasta literatura respecto a las determinaciones del tipo de cambio nos ubicaremos momentáneamente, dada su simplicidad, en el enfoque monetario del tipo de cambio y veremos más adelante si es necesario incluir shocks reales. Concentrando el análisis en la oferta de dinero (sin considerar por el momento la demanda), veamos el comportamiento del BROU y de la banca en general, la que es importante por la carencia de legislación sobre el encaje de los bancos comerciales.

CUADRO N° 4
BROU

VARIACION EN:	ENCAJE (Oro)	EMISION	DEPOSITOS	COLOCACIONES
1900-1905	13,9	13,5	13,3	6,8
1905-1910	18,7	13,8	25,9	16,9
1910-1915	5,4	11,8	14,4	4,6
1915-1920	19,7	2,2	14,4	20,5
1920-1925	0,0	- 0,4	0,2	0,5
1925-1930	1,5	3,1	10,1	8,0

Observamos que en el quinquenio 1925-1930, hay un desajuste entre el crecimiento del encaje y el de la emisión y los depósitos, que debería tener efectos sobre el tipo de cambio. A diferencia de períodos anteriores (salvo 1910-1915), la oferta monetaria crece más que lo que debería en su sistema de tipo de cambio fijo. Veamos estos datos en forma anual.

CUADRO Nº 5

BANCA CONSOLIDADA				
	ORO	EMISION	DEPOSITOS	COLOCACIONES
1913	- 18,3	- 30,9	- 20,7	- 8,5
1914	14,7	23,9	- 12,2	- 7,7
1915	48,8	20,3	10,0	- 7,5
1916	43,7	23,0	38,8	20,3
1917	30,0	19,4	25,8	18,1
1918	8,1	34,7	22,8	20,8
1919	23,6	37,3	40,0	49,7
1920	- 1,0	- 14,6	8,9	- 3,3
1921	-5,8	1,1	6,6	5,9
1922	- 2,6	- 4,0	- 5,0	- 5,0
1923	0,7	8,8	- 2,7	6,5
1924	- 1,0	- 1,7	-8,0	2,3
1925	1,3	- 9,4	- 3,2	- 5,6
1926	0,0	7,0	15,8	10,9
1927	1,8	6,9	11,2	11,9
1928	18,3	- 3,3	4,9	2,1
1929	- 1,0	- 1,0	15,2	7,5
1930	- 12,2	5,9	7,9	13,2

Es posible observar el comienzo de una política monetaria expansiva en 1918, la inversión del proceso de entrada de oro, debida en parte a la crisis de 1920-1921 en Inglaterra, y la continuación de una política expansiva hasta 1921 con efectos sobre el tipo de cambio (devaluación). Posteriormente la política monetaria cambia tornándose restrictiva, en especial durante los años 1924-1925. En el período 1926-1930, con la excepción de 1928, nuevamente hay una expansión monetaria no justificada por las ganancias de oro. Los depósitos crecen en un 68% en tanto el oro lo hace en un 5% (y la emisión en un 16%).

La evolución de la relación de depósitos más emisión respecto al stock de oro, marca la pauta de lo poco que la política monetaria estaba guiada por los principios del patrón oro. Cualquier desvío de los mismos debería repercutir en el tipo de cambio.

El siguiente cuadro muestra la evolución de ambas variables.

CUADRO N°6

	(DEPOSITOS + EMISION) % oro	(COTIZACION PESO/DOLAR)
1912	4,3	100,0
1913	4,0	100,0
1914	3,6	98,1
1915	2,6	95,3
1916	2,4	99,5
1917	2,3	106,2
1918	2,7	114,9
1919	3,1	104,8
1920	3,1	83,9
1921	3,5	64,1
1922	3,4	73,9
1923	3,4	73,9
1924	3,2	82,4
1925	2,9	93,7
1926	3,3	96,6
1927	3,7	96,6
1928	3,2	98,3
1929	3,6	93,6
1930	4,3	78,9
1931 (Oct.)	n/d	26,9

A partir de 1914 se aplica una política restrictiva que dura hasta 1917 y que se reflejó en una apreciación del peso uruguayo. En 1918 comienza una política expansiva que llevó a una importante devaluación del peso que termina conjuntamente con una rectificación de la política monetaria en 1921. Esta política restrictiva se mantiene hasta 1923, fecha en que finalizó un ciclo de revaluación de la moneda del Uruguay.

El peso permanece constante entre 1925 y 1929, en tanto que la política monetaria se torna más laxa. En este período se hace común el recurrir al endeudamiento externo a efectos de apuntalar la cotización de la moneda. Acabadas esas reservas, y acentuada la expansividad de la política monetaria, el peso se derrumba en 1930 y 1931 a un tercio de su valor.

Estos datos son un fuerte sustento para la interpretación de que la crisis era producto de la inflación monetaria y de crédito, opinión muy en boga de ese período.

La expansión fue desencadenada principalmente por los depósitos y el crédito y no por la emisión. Esto supone un aumento en el multiplicador, tanto por parte del BROU como del resto de los Bancos. El BROU, erróneamente concentraba sus defensas en el pequeño aumento de la emisión en el período, y aún cuando reconocía un excesivo crecimiento del crédito, tenía una actitud ambivalente respecto a la conveniencia de reducirlo.

La evidencia es demoledora. Se produjo una exagerada expansión de los depósitos y del crédito, y lo que es peor, existiendo conciencia de ello se hizo poco para remediarlo y se reaccionó con lentitud(1).

En 1919, el stock de oro era 60:7 y la emisión mayor era 65:9. En 1930, el stock alcanzaba los 58:4 y la emisión mayor a 61:3. Cifras muy similares como se puede ver. Sin embargo, mientras que en 1919 los depósitos alcanzaban a 118:3, en 1930 eran 190:2, en el sistema bancario consolidado. En el caso particular del BROU, en tanto el stock de oro era de 55: en 1919 y de 58: en 1930, los depósitos crecieron de 49: a 93:.

A continuación se presentan otras cifras que refuerzan lo anterior:

(1) Para más datos y la opinión del BROU, ver Sapelli y Bucacos (1986).

CUADRO N°7

	M ₂	PBI NOMINAL		M ₂	PBI NOMINAL
1918	130	727	1927	154	754
1919	175	853	1928	187	808
1920	148	758	1929	208	794
1921	159	613	1930	214	822
1922	157	588	1931	209	n/d
1923	161	739	1932	209	n/d
1924	152	705	1933	214	n/d
1925	147	716	1934	219	n/d
1926	162	691	1935	233	753

Una vez más se nota claramente la expansión monetaria que se produjo antes de la crisis del 20, la restricción posterior, y la nueva expansión a partir de 1926. Entre 1926 y 1929 M2 creció a un 9% anual acumulativo.

¿Cómo es que se ignoró toda esta evidencia al evaluar la crisis?

En la comisión que se formó para investigar la crisis de cambios, predominó la opinión de que la crisis se debía a un problema real, a un desequilibrio en la balanza comercial, y a la especulación. Como consecuencia de ello, hubo fuertes mayorías a favor de disminuir las importaciones, produciendo internamente lo que se pudiera y controlando el flujo de capitales.

Del resumen que realizó Morató (1976) de las discusiones de dicha comisión, se extrae que, de los nueve miembros, seis se pronunciaron a favor del control de capitales y de importaciones, como solución a la crisis. Por otro lado existían diversas opiniones respecto a la conveniencia de controlar la emisión o bajar el gasto público. Curiosamente Frugoni, un socialista, fue el que más defendió la libertad de comercio y la necesidad de una política monetaria más estricta.

Sin embargo, los números muestran que era necesario tener una política monetaria más restrictiva. Y si era cierto, como decía el propio BROU, que la mayor parte del crédito iba al gobierno, también era necesaria una reducción del gasto público. En su lugar, debido a un diagnóstico equivocado, siguió una de las más grandes ampliaciones de la presencia del Estado en la historia uruguaya.

En todo caso, la estrategia uruguaya ante la crisis, fue muy mala. Siendo Uruguay de los países menos afectados por el shock externo en América Latina, tuvo una de las peores reacciones en términos de PGB, estancamiento del que sólo se salió con la segunda Guerra Mundial.

III. EL BROU: «RENT-SEEKING» INSTITUCIONAL

En el curso de la investigación, resultó bastante claro que el Contralor de Cambios había jugado un papel fundamental en el proceso de moldear al Uruguay post-1930. Por lo tanto su aparición, como su final definitivo en 1974, marcan claramente dos hitos en la historia económica de ese país.

Quizás lo más interesante de este análisis no fue descubrir hasta qué punto se intentó regular la vida económica en Uruguay, ni en qué medida la búsqueda de rentas o privilegios se transformó muy rápidamente en la actividad empresarial más rentable, o de qué forma casi el 100 por ciento del PGB estaba sujeto a estas reglas. Lo fue, más bien, descubrir cómo las propias instituciones oficiales realizan «rent-seeking» cuando se les libera de competencia o límites constitucionales, y hasta qué extremo estas mismas harán lobby en contra de estos límites.

El Banco de la República presenta un notable estudio de caso de cómo una institución empieza a expandir su poder y su área de acción «ofertando rent-seeking».

Los momentos claves en esta búsqueda son los constantes cambios en su carta orgánica a partir del momento en que obtiene el monopolio de la emisión en 1907.

El BROU tuvo un rol fundamental en el desarrollo de la sociedad rentista. El BROU cambió su política crediticia a partir de 1907. Esta política «más audaz», como se la calificó, fue causa de la crisis de 1913 y de la gravedad de la crisis de 1921. Finalmente, debido a los fuertes límites que la convertibilidad ponía a su manejo crediticio discrecional, el BROU comenzó a pregonar una política mercantilista, que dotó al stock de oro de un valor en sí mismo, evitando así la vuelta a la convertibilidad. Ante la renuencia de seguir una política de flotación limpia por la posibilidad de una desvalorización del peso; la imposibilidad de fijar el tipo de cambio sin afectar las reservas de oro; y el deseo de seguir una política monetaria expansiva, se desembocó inevitablemente en el control de cambios.

Dado ese rol protagónico, creemos conveniente exponer la evolución histórica de la visión del BROU, tal como la vio su historiador oficial, Raúl Montero Bustamante, Secretario General del BROU durante gran parte de ese período.

Usaremos citas de dicho historiador para relatar cuál era la posición del BROU ante cada instancia, y nuestros comentarios -cuando fueren necesarios- intentarán demostrar cómo esta evaluación de los hechos convalida la tesis expuesta al principio.

IV. LA HISTORIA DEL BROU (2)

A partir de 1907, siendo Juan Carlos Blanco Presidente del BROU y Jorge West, Gerente General, el Banco comenzó a cambiar el rol desempeñado anteriormente en el mercado de crédito.

«El criterio de limitación y prudencia al que había sido necesario sujetar la marcha de la institución durante el largo y accidentado período de consolidación, cedió su lugar al nuevo concepto... en el sentido de apoyar las iniciativas que tendieran a la ampliación de los negocios en todos los planos de la actividad bancaria».

Como antesala de los desequilibrios que impulsaron la crisis de 1913 (una de las pocas crisis enteramente domésticas en la historia uruguaya) el BROU pasó de la «prudencia» a la «audacia» como valor rector de sus acciones «... se instruyó en el sentido de procurar el mayor desarrollo de las operaciones del Banco...».

Esto puede marcar el primer indicio de una tendencia del BROU a buscar mayor protagonismo y poder.

«Historiando este movimiento de transformación operado en el Banco, éste ha dicho en una publicación oficial que la nueva orientación se singularizó, en primer término por la vinculación solidaria que creó el Banco de la República con las demás instituciones de crédito de plaza, y en virtud de la cual aquél propició y concertó acuerdos con establecimientos similares acerca de diversas cuestiones relacionadas con los negocios bancarios».

En otras palabras, a partir de 1907 el BROU creó un cartel de bancos, donde fue el líder y que tuvo como consecuencia más notoria la desaparición de las quiebras de bancos en las crisis económicas que ocurrieron a lo largo del siglo XX. Absolutamente diferente a lo ocurrido en el siglo anterior.

«Fue un factor decisivo en el desarrollo que empezaron a adquirir las colocaciones, el mantenimiento de tipos de interés inferiores a los cobrados por los demás Bancos, y las facilidades que, dentro de un amplio criterio de orden, se dieron para la liquidación de los créditos».

Apenas el BROU consolidó su monopolio de emisión, en 1907, se abocó a usar el poder que ello le concedía para cambiar las normas por las cuales se otorgaba crédito. Es decir, tempranamente sus potestades bancocentralistas empezaron a influir en su política banco-comercialista. Esto desembocó en la crisis de 1913 (entre 1912 y 1914 el PBI cayó 28%).

«Precisamente esta extensión de las fuerzas financieras del Banco en forma de créditos, unida a la necesidad de entregar a la plaza los billetes que ésta le requería,

(2) Todas las citas de esta sección corresponden a Raúl Montero Bustamante (1950).

sin que ambas actividades que eran propias de la índole del instituto estuvieran regidas por normas técnicas... determinaron ya el enrarecimiento monetario, ya la atrofia de la función de crédito, y originaron la crisis, especialmente de orden monetario, que se planteó en el país al mediar el año 1913...».

«El Banco no podía mantener el ritmo de sus colocaciones porque sus recursos financieros estaban agotados y tampoco podía abastecer de nuevos billetes a la plaza sin exponer su solvencia de instituto emisor, pues el margen legal disponible era muy reducido y podía ser colmado, como lo fue, por cualquier suceso eventual (en 1913 hubo una corrida contra el Banco cuando éste debió suspender los créditos por haberse excedido en la concesión de los mismos y haber quedado debajo del encaje mínimo legal)».

La disciplina que el patrón oro le imponía al Banco era, a juicio del BROU, un parámetro muy rígido, por lo que constantemente trató de cambiar las reglas para aumentar su discrecionalidad y poder dar créditos sin limitaciones, o como decía el Banco «de acuerdo a las demandas de la plaza».

Al comenzar la primera Guerra Mundial, se dispuso la inconvención de los billetes del Banco y se redujo la capacidad emisora en billetes mayores a 26 millones de pesos. Así, si bien se le quitó la disciplina del oro, también se le limitó la capacidad emisora. Esto fue consecuencia de que parte del problema que antecedió a la crisis de 1913 había sido causado por el aumento en 1909 de la capacidad emisora del Banco.

Aún a pesar de esta fuerte restricción a la actividad del BROU, entre 1907 y 1916 el Banco triplicó y cuadruplicó sus operaciones.

LA GUERRA EUROPEA Y SUS CONSECUENCIAS:

EL BROU EN 1917-1926

Este período tuvo como hechos notables el préstamo de postguerra que Uruguay otorgó a Inglaterra y Francia, y la fuerte crisis de 1921.

A partir de 1917 comienza una serie de leyes liberales respecto a la capacidad emisora del Banco, que incluyeron autorizaciones a emitir por encima de los límites legales a efectos de financiar los préstamos a Inglaterra y Francia, para comprar productos nacionales.

Estas leyes permitieron al BROU otorgar créditos por 63 millones, cuando hasta el último momento las colocaciones ascendían a 36 millones, excediéndose en 43 millones del máximo legal. Este inadecuado manejo monetario agravó la crisis de 1921.

Como dice R. Montero Bustamante: «Desde el año 1919, la plaza comenzó a demandar nuevos créditos, no obstante, la abundancia de capitales y reservas que

existían en ella...» (pág. 211).

Con esta tendencia a que la cantidad de dinero fuera fijada por la demanda, el BROU configuró una política monetaria muy procíclica, que fue en parte lo que terminó en el espíritu aislacionista de los treinta. Así la política interna agravaba significativamente las crisis externas, pero esto se tomaba como consecuencia directa de estas crisis. Para evitarlas, se intentó una política aislacionista que concluyó en la sociedad rentística, que se describe en el Capítulo 2.

Una de las principales razones de este manejo procíclico fue la eliminación de la tasa de interés como variable de ajuste, debido a la política crediticia corporativista del BROU.

Ante la depresión de los mercados externos en 1920-21, la reacción del BROU fue discrecional. Dice R. Montero Bustamante: «felizmente la acción del crédito dirigido y controlado por el BROU permitió establecer un compás de espera en las operaciones, con la esperanza de que se afirmaran los precios y se normalizara el mercado de cambios». Pero la expansión del crédito produjo una crisis de Balanza de Pagos.

«Este compás de espera hizo descender la cifra de exportación correspondiente al año 1920, de 147 millones a 80 millones a tiempo que las compras al exterior adquirían acelerado ritmo y llevaban el índice de las importaciones de 110 millones a 125 millones, provocando así el desequilibrio de la balanza comercial y un saldo negativo de 45 millones de pesos que empeoró las cotizaciones cambiarias» (pág. 212).

La espera del BROU agravó fuertemente la crisis externa. Como relata el propio Bustamante: «el drama y la incertidumbre cundieron en la plaza y, producida la crisis, el BROU procuró conjurarla movilizand o todas sus disponibilidades y supliendo con ellas el total cierre de crédito resuelto por los bancos. Puso además, en actividad las operaciones de redescuentos bancarios, aplicando a ellas más de 2 millones de pesos a fin de alivianar las carteras de los bancos...» (Pág. 213).

El BROU reaccionó a la crisis de balanza de pagos con una política monetaria expansiva.

Agrega Bustamante: «... en el Banco, que ejercía natural hegemonía sobre los negocios, se decretó a partir del primero de julio de 1922, una rebaja general en las escalas de intereses, ejemplo que fue imitado en general por la banca, obteniéndose así un sensible abaratamiento en el precio de locación del dinero».

La teoría del BROU parecía ser (lo que se repite en 1929) que ante la caída de los términos de intercambio y la consiguiente salida de oro, la disminución de la emisión (que debería suceder en un sistema de tipo de cambio fijo) conllevaría una caída en el nivel de actividad. Para evitarla, en vez de reducir la emisión el Banco la aumentó, lo que sólo produjo problemas adicionales de balanza de pagos. No se percibía en ese momento que la disminución en la emisión no era más que

una forma de ajuste a la caída del nivel de ingreso (y del nivel de actividad en términos nominales) que era a su vez consecuencia del shock externo. No reducir la emisión lleva a una devaluación o pérdida de oro, pero no afecta el nivel de actividad.

Recién después de 1922 el BROU adopta una política monetaria más apropiada a la coyuntura.

El 17 de diciembre de 1923 se extiende indefinidamente la inconversión y la prohibición de exportar oro vigente desde 1915. Durante este período el BROU fue adquiriendo un control cada vez mayor de la banca, de la deuda pública, del cambio extranjero, de la tasa de interés, aparte de su control sobre la emisión y el crédito.

En 1926 comienza el mal manejo monetario y de la deuda pública que producirá la crisis cambiaria al desatarse la crisis de 1929.

Se contrató un préstamo con Hallgarten y Cía., de Nueva York, por 30 millones de dólares, que en su mayor parte no tenía destino inmediato y cuya administración fue encomendada al BROU. El préstamo no era necesario y fue utilizado para incrementar el crédito.

El BROU terminó adquiriendo 10 millones de este préstamo que fueron colocados, mediante autorización legislativa (ley 12.8.26), de la siguiente forma: un tercio a préstamos a bancos particulares de plaza y el saldo en la adquisición de obligaciones hipotecarias emitidas por el Banco Hipotecario del Uruguay. Esto se vio acompañado por una renovada política de crédito barato por el BROU.

LA GRAN DEPRESION:

EL BROU EN EL PERIODO 1927-1936

Ante el auge producido luego de la crisis, el BROU continuó presionando para que se levantaran las restricciones en su manejo de la cantidad de dinero.

«Como consecuencia de las gestiones hechas por el Banco ante el poder administrador, respecto a la necesidad de reforzar la capacidad financiera del mismo, y ya en situación crítica, fue dictada la ley del 17 de diciembre de 1929, cuya iniciativa y proyecto correspondieron al Consejero Nacional Dr. Gabriel Terra, mediante el cual fue modificado el régimen restrictivo de emisión». (Pág. 237).

«Esta ley estableció un criterio científico y racional en lo que se refiere a la capacidad de emisión de billetes que hasta entonces había estado supeditada **arbitrariamente** al monto del capital realizado del Banco». (Pág. 238).

Continuaron así los cambios legales que contribuirían a darle más discrecionalidad al Banco, pero menos seguridad a su moneda.

Los desequilibrios causados por la falta de control de la cantidad de dinero fueron atribuidos por el BROU al exceso de gasto público y privado debido a un cambio de mentalidad. «El país, que hasta entonces había hecho vida frugal, se dio a gastar sin control...» (pág. 242). En ningún momento se vinculó el exceso de gasto al exceso de liquidez que el BROU producía con su política monetaria expansiva.

Ante el déficit de balanza de pago que se generaba, el BROU señalaba: «Los saldos deficitarios de la balanza de pagos fueron cubiertos, primero con empréstitos... Agotados los recursos de crédito exterior..., fue necesario cubrir aquellos con las reservas del país, iniciándose desde entonces un drenaje de riqueza cuyo natural resultado fue el empobrecimiento del patrimonio nacional». (pág. 243).

Esta asimilación del oro y las reservas a la riqueza nacional, en lugar de los recursos naturales y humanos, es muestra de la ideología cada vez más mercantilista que dominaba al BROU y sus recomendaciones de política.

Nuevamente, en medio de la crisis, el BROU siguió una política crediticia expansiva: «El Banco, como consecuencia de la próspera situación que hemos descrito, y con el objeto de acompañarla, se embarcó a partir del año 1926, en una política de expansión de sus colocaciones que, cuando se presentaron los inusitados síntomas de la crisis monetaria primero y de la crisis general después, se vio obligado a mantener».

No era de extrañar que en el marco de una política de flotación, esta actitud ante la crisis externa forzara a una devaluación del peso. La crisis cambiaria fue así la «vedette» de los próximos años. El BROU a su vez, argumentaba que estaba realizando una tarea patriótica, en su política crediticia expansiva.

«El Banco en estos años críticos no solamente tuvo que librar la batalla del peso (el intento por sostener la paridad del patrón oro) en el adverso terreno de los cambios. Otra lucha, igualmente difícil, fue la que desarrolló en el orden interior a fin de mantener activo el crédito para que no sufriera la economía nacional ni se alterara el juego normal de los negocios. Una política contraria habría producido en aquella situación trastornos esenciales a la economía de la república». (pág. 243).

Al ser estas tareas contradictorias, la dificultad de realización conjunta de ambas se hacía muy difícil. Esta contradicción no escapaba a la gente del BROU. Para resolverla, se habían plegado a aquellas teorías que sostienen que la contracción monetaria que en un sistema de tipo de cambio fijo es producto de una crisis externa, puede agravarla.

R. Montero Bustamante describe así la política del BROU: «...mientras el Banco... procuraba defender la integridad de la moneda, su función de dispensador del crédito lo obligaba a forzar su capacidad de instituto emisor y, en lugar de recoger billetes, lanzaba a la plaza en forma de créditos, masas fiduciarias que iban a aumentar los medios de pago» (Pág. 244).

El Banco de la República dio prioridad a sus clientes en tanto demandantes de créditos, antes que a sus obligaciones bancocentralistas respecto a la oferta de crédito.

Ello deterioró el balance del BROU.

«La relación del encaje a oro y las obligaciones a la vista fue así descendiendo de 71% en que se mantuvo en 1928 a 46% a que llegó en 1932». (Pág. 244).

El BROU agravó así el desequilibrio monetario producido por la crisis externa, pretendiendo que la mayor oferta de crédito evitaría la crisis del sector real que se transmitía desde el exterior.

El BROU, en esta coyuntura, producto en parte de su mal manejo monetario, presionó y obtuvo más poder. Es claro que la creación del Banco de la República como Banco de Emisión y Banco de Crédito fue un grave error, que terminó con la sumisión del primero al segundo. Por otra parte, cada vez que las reglas de encaje se volvían limitantes a la capacidad expansiva del Banco, el Banco realizaba una fuerte actividad de presión para cambiarlas, ampliando así su discrecionalidad. Generalmente lograba su propósito. De esta manera el país estaba destinado al uso procíclico de la política monetaria y finalmente al descontrol, dado que no había institución alguna interesada en la estabilidad monetaria.

Durante la crisis cambiaria de 1929-1931, el BROU perdió constantemente divisas sin por ello variar su política monetaria. A fines de 1931 la desvalorización alcanzó al 50 por ciento. Fue allí que se recurrió al Control de Cambios.

La historia de cómo el BROU habló y habló durante esta crisis pero hizo muy poco sustantivo para resolverla, teniendo los instrumentos para hacerlo, es muy interesante, pero deberá esperar a otra oportunidad para ser contada(3).

Al negar la existencia de un problema monetario, fijándose para ello en la evolución de la emisión y no en el stock de oro en franca caída, el Banco defendió una interpretación de la crisis en la que él carecía de instrumentos para controlarla (interpretación basada en la especulación y la crisis externa), hasta que con la ley de Control de Cambios obtuvo lo que quería: el control del mercado de cambios.

La historia de cómo se desarrolló el contralor y cómo el Banco fue absorbiendo potestades que no le habían sido concedidas, es de gran interés para interpretar la manera en que el BROU terminó siendo el órgano de máximo poder dentro de la estructura estatal, después del Presidente(4). Tanto, que después de los treinta se hizo costumbre que el Presidente de la República saliente, fuese Presidente del BROU.

El propio Montero Bustamante reconoce en el curso de la crisis de 1930: «... una conducta excesivamente liberal seguida en la conducción del crédito y en el uso de la facultad emisora...». Pero atribuye la causa de esto a «la estructura del Banco que

(3) Sobre esto ver BROU, 1933.

(4) Ver «El Contralor de Cambios en el Uruguay», de C. Quijano para la historia legal del contralor y la evidencia de su ilegalidad e institucionalidad, y la obra de Sapelli y Bucacos (1986) para un resumen del mismo.

obligaba a éste a atender los requerimientos que hacía la plaza, tanto en recursos de crédito como en moneda financiera, so pena de crear peligrosos problemas de desarrollo de los negocios...»(pág. 250).

A juicio del Banco este problema tenía una solución: «era necesario modificar la estructura del instituto a fin de independizar el crédito de la función monetaria. Fruto de esta iniciativa fue la ley del 14 de agosto de 1933 que dividió al Banco en dos departamentos: el Departamento de Emisión y el Departamento Bancario, independientes el uno del otro aunque sin ser sustraídos al gobierno común del directorio». (pág. 250).

La historia diría que este cambio cosmético no hizo variar los problemas de política monetaria. Una nueva reforma de la Carta Orgánica en 1939 contribuyó a que la política monetaria continuara siendo expansiva, ampliando los límites de emisión. Esta solución cosmética le resultaba perfecta a la gente del BROU: «...se evitó la creación del Banco Central... y con ello se eludieron las erogaciones que habría demandado la fundación y funcionamiento de este instituto».(pág. 251).

«El Banco, sin perder su fortaleza financiera, y por el contrario viéndola crecida, quedó dueño de una gran agilidad funcional para realizar sus fines... Y todo ello sin romper la unidad de gobierno y dirección del Banco de la República y el Departamento de Emisión».(pág. 251).

Esto constituye el inicio de una etapa en el desarrollo del BROU que debería llamarse la etapa «imperial». En ella, el BROU fue absorbiendo todas las potestades del contralor de cambios y del comercio exterior.

«Un plan más racional entregó al Banco contralor de las importaciones y exportaciones, en colaboración, en lo que se refiere a las importaciones, con la Comisión Honoraria de Importación y Cambios, creada por la ley del 9 de noviembre de 1934. Dueño así el Banco del gobierno total del intercambio...»(pág. 252).

Finalmente, a ojos del BROU, éste tenía todo el poder que necesitaba para hacer el bien... En toda esta historia asombra la falta de prevención respecto a la concentración de poder en el Estado, que no es extraña en los burócratas, pero sí en los legisladores. La fe en las posibilidades del hombre de usar para el bien la mayor discrecionalidad fue constantemente defraudada, pero esto no pareció cambiar una filosofía totalmente contraria a la estructura institucional fundada en el escepticismo liberal del siglo XIX que regía en el país: una filosofía que centra el problema de la relación del Estado y la sociedad en el control del primero para evitar los abusos de poder.

El poder acumulado por el BROU no le fue otorgado por vía legal ni por decreto. El BROU usurpaba así potestades atribuidas a otros organismos o no atribuidas a nadie.

Esto cambia en 1936, en que la situación imperante es reconocida por un

decreto. Este decreto era claramente ilegal, ya que iba contra la letra y el espíritu de la ley del 29 de junio de 1931. Esta estableció el Contralor de cambios y lo que eso era: un contralor, una supervisión y no el control monopólico que terminó estableciendo el BROU. A su vez, este decreto autorizó el sistema de tipos de cambio múltiples.

«... a requerimiento del Directorio, mediante el decreto del Poder Ejecutivo de fecha 3 de marzo de 1936, por el que... se declaró que corresponde al Banco de la República la función de regulador oficial del mercado de cambios... y encomendó al Banco la fijación, en lo sucesivo, de los tipos de cotización para las operaciones de compra-venta de cambio». (pág. 253 subrayado propio).

En otro ejemplo de un decreto que modificaba una ley, «se transformó la estructura de la Comisión Honoraria de Importación y Cambios, en razón de haber cesado las causas que dieron motivo a que esa comisión fuese integrada con representantes gremiales... Estas dos iniciativas, que son complementarias, puede decirse que constituyen la culminación del plan que desarrolló el BROU, en íntima colaboración con el gobierno, para reajustar el intercambio dentro de las más favorables a los intereses del país». (pág. 254).

Era el triunfo de una política «Imperial». Sin embargo, no terminó aquí la historia ya que el BROU acumulaba ganancias con sus nuevas atribuciones.

«El gobierno y administración de los cambios se reflejaban en las utilidades del Banco que, desde el ejercicio 1935, habían crecido sensiblemente por concepto de beneficios que tenían ese origen». (pág. 263).

Este manejo del contralor, para mayor beneficio de BROU, es el antecedente a otra etapa expansionista en la que se estructuraría una compleja trama de impuestos implícitos en el sistema de tipos de cambio múltiples y subsidios a distintas ramas de actividad. Así se definió una política que cambiaría significativamente la estructura productiva uruguaya, como ninguna lo había hecho previamente.

La justificación alegada por el Banco para su legítima disposición del dinero obtenido por medio de su monopolio en el mercado de cambios era: «Las considerables sumas que el Banco incorporaba a su patrimonio era riqueza que, en el anterior régimen, se filtraba hacia el extranjero sin beneficio para la comunidad, o se distribuía entre intermediarios indiferentes al interés nacional. En cambio, rescatada por el Banco, era destinado a vigorizar el mercado de crédito y servir de estímulo a las actividades generales». (Pág. 265).

Difícilmente cualquier estudio serio de la incidencia del impuesto cambiario corroboraría esta interpretación. De todas maneras contribuyó a justificar la operación del contralor y la obtención de ganancias de él.

«Las utilidades millonarias del Banco son, en gran parte, una restitución al patrimonio nacional de comisiones y márgenes de ganancia que se perdían o drenaban

hacia el exterior, sin provecho alguno para el país. Controladas ahora severamente las operaciones del intercambio, el país recibirá el beneficio que legítimamente le corresponde...».(Pág. 265).

Este último párrafo constituye uno de tantos ejemplos de la ideología mercantilista que manejaba el Banco y de la absoluta identificación de sus intereses con los del país.

Como muestra de la enorme influencia, que con el manejo del crédito a tasas bajas y con tipos de cambio preferenciales, había adquirido el BROU, está la determinación de la política agrícola que hacía el Banco.

«... luego de cuidadoso estudio, formuló un vasto plan para el fomento del cultivo del lino, maní y girasol, cuya ejecución, en la que tuvo participación principal el Departamento de Crédito Rural e Industrial, dio origen a que el panorama agrícola del país experimentara notables cambios».

El BROU comienza por entonces (principios de los 40), a absorber una serie de nuevas funciones, como la construcción de viviendas económicas, la importación directa de artículos de primera necesidad, la compra de cosechas de trigo, la compraventa de azúcar, maíz, papas, etc. El BROU se constituía en muchos aspectos en un gobierno paralelo.

Fernín Silvera Zorzi, Gerente General del BROU a partir de 1938, coincidía en 1946 con el juicio de este trabajo respecto al origen del contralor: «Su aplicación vino a dar la razón a quienes opinaban que el fenómeno obedecía a otras causas más profundas» a las manejadas en su momento. El contralor se sancionó «con el propósito de combatir la especulación» debido a que «predominó la idea que la especulación era el factor predominante de la desvalorización del peso en el mercado internacional». Sin embargo, según Silvera Zorzi la desvalorización se debía al desequilibrio en la balanza comercial originado en el aumento de los medios de pagos y del crédito, producto de la cancelación de los préstamos a Francia y Gran Bretaña y de los préstamos obtenidos de Estados Unidos. Juzgó al Empréstito Hallgarten como «poco feliz». No había destino para él y para cortar las pérdidas de interés se le colocó en bancos de plaza. Los bancos lo prestaron aumentando el crédito cuando era necesario una contracción del mismo. La otra parte del préstamo se utilizó para financiar la demanda de dólares que generó el exceso de oferta de dinero. Cuando se agotó la «masa de maniobra» del BROU en 1929, el dólar comenzó a apreciarse. El BROU trajo entonces dólares del exterior y además se contrató el segundo empréstito Hallgarten para financiar literalmente la fuga de capitales y evitar la devaluación.

Concluye entonces Silveira Zorzi: «Si en ese momento se hubieran aplicado las medidas clásicas aconsejadas por la ciencia económica: restricción razonable del crédito bancario y absorción de medios de pago, la crisis cambiaria del año 1931 no hubiera asumido caracteres tan catastróficos. La especulación gravitó en el problema

de modo muy relativo».

Cabe hacer notar que el manejo monetario de la segunda Guerra Mundial, en que hubo una fuerte entrada de capitales, fue sumamente prudente, a diferencia del manejo en auges anteriores, lo que seguramente es la marca de este Gerente General del BROU.

Pero Silvera Zorzi a pesar de no justificar las razones por la que fue creado, defiende de todas formas la vigencia del contralor.

En 1937 se había fijado una importante brecha (20%) entre el tipo de cambio comprador y vendedor, destinándose la diferencia en un 80% al Estado y 20% al BROU. Con eso se formó un fondo llamado «Diferencia de Cambio» que pasó a financiar una serie de subsidios a la producción y al consumo (carne, leche, pan, azúcar). Finalmente, la razón de ser del contralor era financiar estos subsidios, aún cuando había plena abundancia de reservas y de oro, a falta de voluntad de sustituirlo por otro impuesto. Por otra parte, el BROU consideraba al contralor absolutamente necesario para el manejo de la política monetaria ya que opinaba que ni la tasa de interés ni las operaciones de mercado abierto eran eficaces.

El «rent-seeking» no dejaba de operar. El instrumento del contralor seguía siendo el único, que para el BROU, era operacional, 16 años después y comprobadas sus falencias, como instrumento de manejo monetario.

La conclusión más importante de todo esto es que el desarrollo institucional puede ser negativo. En la literatura de «Property Rights» y «Transaction Costs» (5) hay un optimismo respecto a la existencia de una «mano invisible» en el desarrollo de las instituciones eficientes. Claramente esto no es así, y necesitamos una teoría del marco en que este tipo de desarrollo se da, así como la teoría del «Rent Seeking» nos da una idea de los límites en que el funcionamiento de la mano invisible económica es beneficioso, y cuando es negativo.

V. EFECTOS DEL CONTRALOR

El diferente tratamiento cambiario y de disponibilidad de divisas tuvo grandes efectos sobre las estructuras de las importaciones e industrial del Uruguay. Como ya se señalara, el tratamiento diferencial se incrementó significativamente a partir de 1938.

Hasta 1940-41 la discrecionalidad caracterizó al sistema, ya que no existía una manera precisa de fijar cuotas. Apareció entonces la figura de la cuota individual, la que al dar derechos de propiedad sobre el cupo, permitió a ésta empezar a tener efectos significativos sobre la estructura económica.

(5) Ver trabajos de Alchian, Demsetz y Williamson.

Por resolución del BROU del 27 de mayo de 1942 desaparecieron las cuotas para los productos de primera necesidad (materias primas), con lo cual aumentó significativamente la protección efectiva para las empresas que producían bienes de segunda y tercera categorías. Seis meses después la no cuotificación se extendió a los bienes de segunda categoría.

Las intenciones del BROU al administrar el contralor resultaron claras, desde la primera distribución de divisas que se realiza en 1932.

En el plan que diseñó para ese año, el BROU se proponía:

- 1) Disminuir a la mitad las divisas para productos de barracas, frutas y legumbres, autos y otros.
- 2) Aumentar al doble las divisas para materia prima y material para el Estado.
- 3) Disminuir a un cuarto las divisas para el servicio de la deuda.
- 4) Disminuir a un décimo las divisas para remesas al exterior.

Como consecuencia de esto se otorga una mayor protección efectiva a la industria, aún cuando la incertidumbre respecto a la asignación de las mismas impidió que tuviera efectos concretos sobre ésta hasta mucho después. Obliga además, a desconectar a Uruguay del mercado de capitales internacional y desincentiva la inversión directa en el país.

Hasta qué punto este sistema significó un privilegio para unos pocos, lo demuestra la distribución de «puntos» existente en 1954 (6). Cada punto significaba el porcentaje de las divisas disponibles que correspondía a cada importador. Nueve empresas concentraban más de la mitad de los puntos (sobre un total de 383 importadores).

Una política ajena al contralor, pero también controlada por el BROU, también empezó a influir fuertemente en la estructura industrial: la crediticia.

En 1932 la industria recibía el 9% del crédito, pasó a recibir un 16% en 1946, 22% en 1948 y 31% en 1951. El volumen total de crédito aumenta mucho también. El volumen de crédito a la industria se multiplicó por 12 entre 1932 y 1951. Este crédito se obtenía a tasas de interés preferenciales, en general negativas en términos reales, a partir de 1945.

El porcentaje del crédito que recibía el agro cae por este cambio, en especial el crédito al sector ganadero.

A las políticas de tipo de cambio, cuotas y crédito siguen cambios importantes en las importaciones, exportaciones y en la producción.

(6) Sobre esto ver Azzini *La Reforma Cambiaria* 1970.

EXPORTACION INDUSTRIAL

Hay una importante disminución del porcentaje representado por la alimentación, entre 1936 y 1947 (de 70% pasa a 38%). Al mismo tiempo, hay un fuerte incremento en las exportaciones del sector textil (de 8% a 30%) principalmente TOPS, y del sector químico (de 5% a 12%).

Este cambio en la composición de la exportación industrial coincide con la caída en valor de las exportaciones no tradicionales, a partir de 1930.

Las exportaciones no lana y no carne se incrementan sostenidamente desde el quinquenio 1896-1900 hasta el quinquenio 1926-1930; donde se triplican. Después sobreviene una sostenida baja que persiste hasta la segunda mitad de los sesenta.

IMPORTACIONES

Entre 1930 y 1940 hay un importante cambio estructural, con un aumento importante del porcentaje de materias primas (de 20% a 44%) y una caída en los bienes de consumo final, especialmente en «barraca» y «ferretería» (ver cuadro).

Esto es coherente con el proceso de sustitución de importaciones, que aumentó con la implantación del contralor.

Entre 1936 y 1939 la estructura cambia notoriamente.

PRODUCTO INDUSTRIAL

La estructura industrial varió significativamente entre 1931 y 1947:

Sectores que crecieron **menos** que el promedio:

- Productos alimenticios
- Tabaco
- Vestimenta
- Productos forestales y sus manufacturas
- Cuero y sus manufacturas

Sectores que crecieron **más** que el promedio:

- Bebidas
- Metales y sus productos
- Vehículos y equipos de transporte
- Textiles y sus manufacturas
- Papel, cartón y sus productos
- Caucho y sus productos

En resumen, el contralor tuvo una incidencia muy importante en un cambio estructural de la economía uruguaya entre 1935 y 1945, que llevó a desincentivar las exportaciones industriales y a los sectores asociados al agro, y a promocionar los sectores que utilizaban insumos no agropecuarios.

CUADRO N° 8

COMPOSICION DE LA EXPORTACION DE MERCADERIA (%) (PROMEDIOS QUINQUENALES, PRECIOS CORRIENTE (2))						
	CARNE Y EXTRACTOS	CUEROS	LANA	PRODUCTOS AGRICOLAS	OTROS	TOTAL
1891-95	19	35	23	5	18	100
1896-1900	22	27	31	7	13	100
1901-05	20	29	33	5	13	100
1906-10	16	25	40	4	15	100
1911-15	24	20	42	3	11	100
1916-20	38	18	35	2	7	100
1921-25	33	17	32	5	13	100
1926-30	33	13	30	10	14	100
1931-35	30	13	32	9	16	100
1936-40	21	12	45	12	10	100
1942-45(1)	34	12	44	5	5	100
1946-50	21	13	45	17	4	100
1951-55	15	9	54	20	2	100
1956-60	26	8	59	14	3	100
1961-65	26	10	53	9	2	100
1966-70	31	10	44	9	6	100

Notas: «lana» incluye lana lavada y textiles, desde 1942, «carne y extractos» incluye grasas, guano, etc. y «cueros» incluye cerdas. Los artículos principales en «otros» son animales vivos, arena y piedra, subproductos ganaderos (antes de 1942).

(1) Desde aquí los promedios son cuatrienales.

(2) Los valores son precios oficiales no ajustados, antes de 1913, precios de «mercado» entre 1913 y 1940 ajustados entre 1918 y 1925, en dólares corrientes entre 1942 y 1970.

Fuentes: Anuario Estadístico; Melgar, Peguero y Lavagnino: «Comercio Exportador»; Banco Central: «Boletín Estadístico Mensual».

(Tomado de Finch, 1980, p. 266).

CUADRO 9

A) ESTRUCTURA DE LAS IMPORTACIONES (En % del valor)					
	1915	1925	1930	1935	1940
Materias primas	19	24	20	26	44
Almacén	32	19	18	21	16
Tienda	12	13	9	10	9
Automóviles	0	7	5	3	4
Barraca	3	10	16	6	7
Ferretería	11	15	17	21	7

B) COMPOSICION DE LAS IMPORTACIONES				
		BIENES DE CONSUMO %	BIENES INTERMEDIOS %	BIENES DE EQUIPO %
Promedio	1942-45	19,12	73,98	6,75
Promedio	1946-49	17,68	63,78	18,35
Promedio	1950-53	14,00	60,89	24,89
Promedio	1954-57	11,55	66,61	21,72
Promedio	1958-59	8,48	78,25	12,91
Promedio	1946-53	15,84	62,33	21,62
Promedio	1954-59	10,52	70,49	18,75
Promedio	1960-64	10,74	66,76	22,50
Promedio	1965-69	8,95	72,45	18,60
Promedio	1970-73	11,5	69,25	19,25
Promedio	1974-78	4,8	80,86	14,31
Promedio	1979-82	10,4	73,50	16,13
Año	1983	5,90	84,04	13,06
Año	1984	6,55	84,45	9,00
Año	1985	8,7	82,10	9,24
Año	1986	9,47	78,82	11,71

Fuente: Universidad de la República. Estadísticas Básicas (1942 a 1967) y B.C.U. (1968-1986).

Notas al cuadro: 1) La información para los períodos 1942-1967, 1968-1973 y 1974 no es estrictamente consistente entre sí para los cambios ni para las clasificaciones utilizadas por las fuentes.
2) En gene.al, los bienes de consumo comprenden duraderos y no duraderos y los bienes intermedios incluyen combustible.

CUADRO Nº 10

PRODUCTO BRUTO DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA					
A) (EN MILLONES DE PESOS)					
INDUSTRIAS	1943	1944	1945	1946	1947
I. TRADICIONALES	81,8	84,4	85,1	92,9	95,3
1. Carne	16,5	14,2	14,3	15,2	13,2
2. Textil	11,7	14,5	16,7	19,6	20,3
3. Resto	53,6	55,7	54,1	58,9	61,8
II. DINAMICAS	42,5	46,2	51,6	61,1	66,1
1. Metalurgia	7,9	9,5	11,6	15,4	17,8
2. Petróleo	5,8	6,3	8,6	12,1	13,2
3. Resto	28,8	30,4	31,4	33,6	35,1
III. TOTAL	124,3	130,6	136,7	154,0	161,4

B) (EN TASAS ACUMULATIVAS ANUALES DE CRECIMIENTO EN EL PERIODO 1944-47)	
INDUSTRIAS	TASAS
I. TRADICIONALES	3,9
1. Carne	- 5,4
2. Textil	14,8
3. Resto	3,6
II. DINAMICAS	11,7
1. Metalurgia	22,5
2. Petróleo	22,8
3. Resto	5,1
III. TOTAL	6,7

Fuente: Instituto de Economía.

CUADRO Nº 11

PRODUCTO DE INDUSTRIA MANUFACTURERA (COMO PORCENTAJE DEL TOTAL)		
INDUSTRIAS	1943	1947
I. TRADICIONALES	65,8	59,0
1. Carne	13,3	8,2
2. Textil	9,4	12,5
3. Resto	43,1	38,3
II. DINAMICAS	34,2	41,0
1. Metalurgia	6,3	11,0
2. Petróleo	4,7	8,2
3. Resto	23,2	21,8
III. TOTAL	100,0	100,0

Fuente: Instituto de Economía.

CUADRO N° 12

PRODUCTO BRUTO DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA (en tasas anuales de crecimiento)											
RAMAS	1931-36	1937-38	1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947
Productos elab. c/piedra, arcilla, arena y cemento	-	8,6	-1,9	1,0	4,8	18,3	-1,6	9,4	3,6	10,4	6,3
Productos alimenticios	2,2	4,7	7,0	3,4	-6,2	17,0	-4,9	-3,2	0,2	1,4	-1,0
Bebidas	7,2	11,8	-3,8	-18,6	30,4	2,0	1,3	6,5	-11,7	25,0	13,9
Tabaco	1,1	-	11,3	-1,4	4,4	8,5	-18,2	-15,9	17,0	9,7	4,4
Metales y sus productos	4,1	14,1	0,7	2,2	10,9	-7,8	-4,3	20,7	21,5	33,3	15,5
Vehículos y eq. de transporte	9,5	3,3	6,3	-	17,9	-3,0	8,3	7,7	2,7	2,6	5,1
Textiles y sus manufacturas	19,1	-0,2	10,6	-5,2	41,0	-6,2	17,4	23,4	15,6	17,5	3,5
Vestimenta	-3,0	23,5	-9,8	4,8	-7,5	-1,3	-6,3	-6,8	-9,4	0,8	6,3
Prod. forestales y sus manufact.	-5,5	26,9	-1,0	-28,4	-2,7	-1,4	12,9	19,0	8,5	2,9	1,9
Papel, cartón y sus productos	7,0	7,2	9,7	-2,9	18,2	12,8	-	4,5	2,2	4,3	-12,2
Imprenta	1,2	5,2	8,1	1,5	-	-1,5	-1,5	4,5	1,4	8,6	5,3
Cuero y sus manif.	4,0	-13,0	14,9	-8,0	18,5	-22,0	30,6	-0,9	3,6	1,8	-26,7
Caucho y sus manufacturas	39,9	9,5	-	38,9	-28,0	-	-27,8	30,8	17,6	35,0	29,6
Industria química	3,1	3,8	8,2	-4,8	11,0	5,4	6,8	0,8	0,8	-	3,1
Derivados del petróleo	-	1.013,6	6,0	2,3	-1,5	-29,1	-23,9	7,7	37,0	41,2	9,1
Varios	3,2	12,1	2,3	-	4,4	2,1	-	4,2	4,0	9,6	5,3
TOTALES	3,4	11,4	4,4	-1,4	4,4	3,3	-1,4	3,9	4,5	11,0	3,6

El Tamaño del Estado: El Problema de la Medición

I. ¿COMO MEDIR EL TAMAÑO DEL ESTADO?

El efecto producido por el aumento del tamaño del gobierno sobre el crecimiento del producto, es un tema esencialmente empírico. Sin embargo, pocos estudios lo toman así, prefiriendo en su lugar enfoques ideológicos impermeables a la evidencia empírica. La escasez de trabajos empíricos se debe mayormente a las dificultades de medición.

La pregunta, de cómo se mide la «presencia del Estado» es esencial porque lleva a reflexionar sobre la posibilidad de reducir a un indicador el fenómeno que pretendemos estudiar. Comúnmente se utiliza el gasto público como porcentaje del PGB. El gasto y los ingresos del sector público son las variables más fácilmente accesibles y cuantificables. Sin embargo, hay una serie de problemas conceptuales con estas series, como también los hay en otras variables que pueden utilizarse, como el peso de la deuda pública o el porcentaje de empleados públicos respecto al empleo total. Lo que queremos medir, idealmente, es la «presencia» del sector público: una medida del grado de influencia del gobierno sobre el comportamiento de los individuos o las organizaciones. Pero la relación entre esto y las medidas tradicionales no parece clara.

Tanto el gasto público, como los impuestos pueden ser indicadores inadecuados del tamaño relativo del sector público, así como del alcance e influencia de la intervención del gobierno en la economía. Por ejemplo, el gasto con relación al PBI es, tanto en Francia como Alemania Occidental, aproximadamente del 50%. Sin embargo, se sabe que la economía francesa es mucho más dirigista que la alemana, y eso no se refleja en el índice. Este es sólo un indicador parcial del control o influencia

del gobierno sobre la economía, ya que lo que se debe medir es justamente su «presencia» o «peso», en otras palabras la influencia del sector público sobre el sector privado. En este sentido, las regulaciones y la intervención burocrática pueden ser pocas o muchas y esto no se reflejará en el gasto público o la recaudación fiscal.

Por otra parte, entre los países hay diferentes reglas de contabilidad para las transferencias, que claramente no son valor agregado del sector público, pero que a veces aparecen contabilizadas dentro del gasto de éste.

Por esto, en el presente trabajo se considerarán todas las medidas disponibles para estos efectos de tener una idea cabal de la evolución del tamaño del sector público(1). Como se extrae del análisis de los capítulos anteriores, las regulaciones deberán ocupar una parte importante de este trabajo.

II. EL TAMAÑO DEL ESTADO EN URUGUAY

Para medir la «presencia» del Estado en la economía sería ideal, aunque inalcanzable, poder cuantificar qué porcentaje del PGB es obtenido por «rent-seekers». Es inevitable que ambos coexistan, pero como ya indicáramos, el predominio de uno u otro determinará si una sociedad es estática o dinámica, rígida o flexible, y que su actividad principal sea el mantenimiento y la consolidación de los sistemas de privilegio, o la promoción del esfuerzo empresarial y la creatividad.

A continuación presentamos un resumen de las conclusiones incluídas en un documento de trabajo de CERES (Sapelli y Bucacos, 1989) sobre tres áreas consideradas críticas para la evaluación de la «presencia» del Estado en la economía: gasto del gobierno central, empresas públicas y marco regulatorio(2).

GASTO PUBLICO (GOBIERNO CENTRAL)

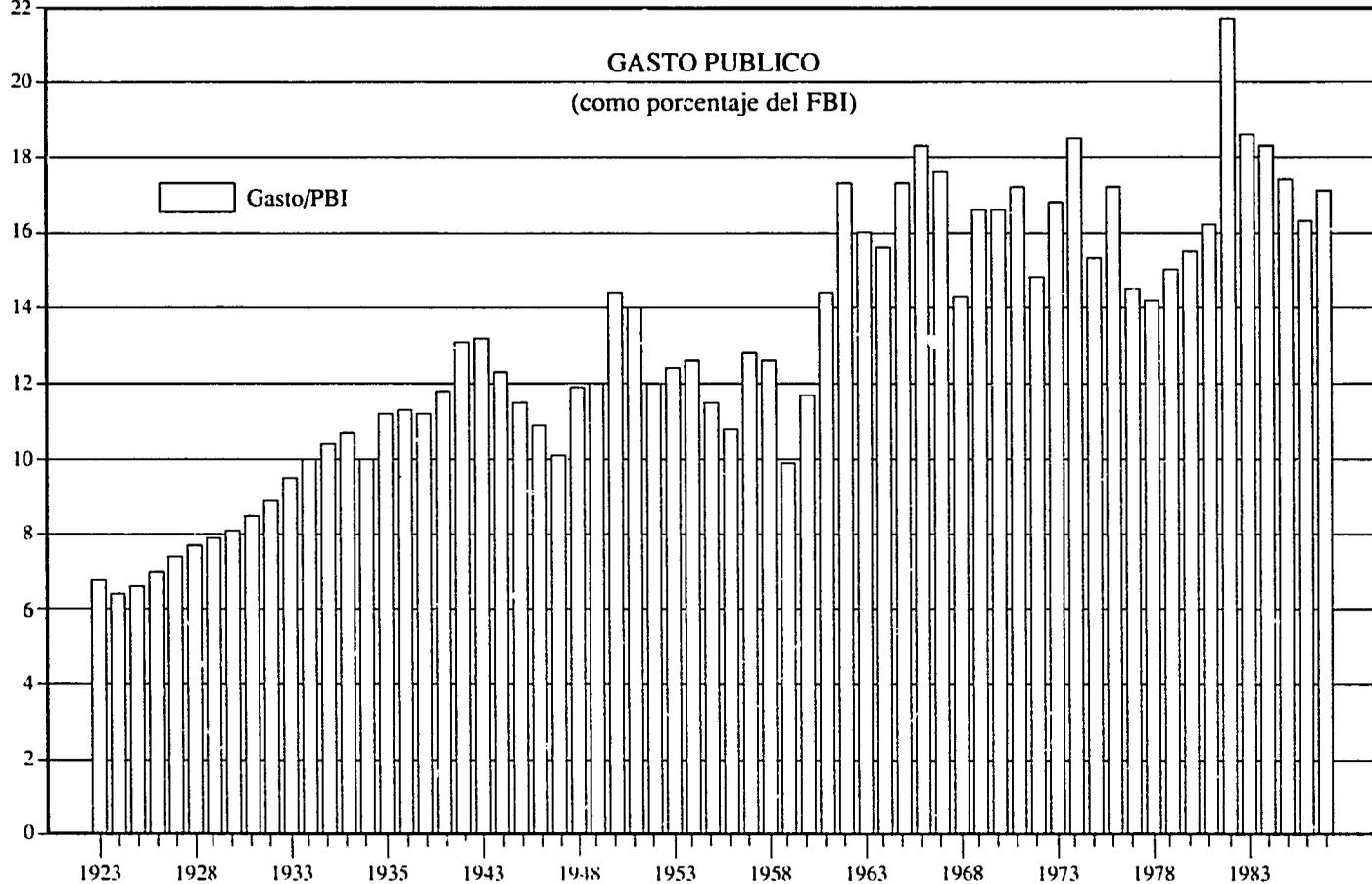
La incidencia del gasto público como proporción del PGB ha mostrado, a lo largo del siglo, una tendencia sostenidamente creciente. Siguiendo un fenómeno común a muchos países, especialmente los desarrollados, y a pesar de que las guerras mundiales no tuvieron un gran impacto directo sobre la economía uruguaya(3), el

(1) El análisis de las mismas puede encontrarse en Sapelli y Bucacos, 1989.

(2) El mencionado trabajo explora también otras posibles medidas, como el total de impuestos, incluyendo la inflación, la deuda pública, etc.

(3) Esto de hecho descarta una serie de explicaciones para el aumento del gasto en los países desarrollados (en especial Peacock y Wiseman, 1961).

GRAFICO N°1



aumento del gasto público en Uruguay se ha producido a «saltos», seguido por períodos de estabilización de variada duración.

La relación Gasto Público/PGB cayó en los primeros 25 años de este siglo. Sin embargo, como ese fue un período de fuerte expansión económica, esta evolución no excluye la posibilidad de un importante aumento del gasto del Estado.

A partir de mediados de la década del veinte, y en especial a comienzos de la crisis de 1929, la relación Gasto/PGB comenzó a crecer, incrementándose en un 71% en la década de los treinta. En el período 45-55, dicha relación volvió a aumentar en un 50% a pesar de que en ese lapso el PGB creció fuertemente lo que implica un **significativo aumento del gasto, concentrado entre 1947 y 1950**. Entre 1959 y 1966, la relación entre Gasto Público/PBI subió en un 90%, con el **aumento mayor (74%) concentrado entre 1959 y 1962**. A partir de esa fecha y hasta 1981, la relación indicada oscilará en torno a un nivel 35% superior al que rigiera, en promedio, durante las décadas de 1940 y de 1950. Finalmente, la **explosión del gasto en 1982, el mayor aumento anual en lo que va del siglo**, coloca a la relación Gasto Público/PBI en un nuevo nivel, 15% superior al anterior.

Resulta interesante destacar que justamente los dos gobiernos que se presentaban como antiestatistas, el Blanco (1959-67) y el militar (1973-84), hayan sido los que más aumentaron el gasto público en lapsos muy cortos, (el Blanco: 7,3 puntos del PGB en tres años; el militar: 5,5 puntos en un año).

La mayor parte de los aumentos ha sido en **salarios de empleados públicos y en jubilaciones y pensiones para el sector pasivo**. Ya en 1960, el Estado ocupaba el 25% de la fuerza laboral y, además, el 30% de la población dependía de pensiones y jubilaciones. Por otro lado, el aumento del gasto público en los últimos años tiene otra característica negativa, ya que se produce una reducción de la inversión y del gasto en las funciones primarias del Estado y en el gasto social (inversión en capital humano) en favor del gasto en sueldos y transferencias. Es decir, se produjo una distribución ineficiente del gasto, ya que estos últimos componentes crecieron como porcentaje del PGB en un grado mayor que el gasto total. La situación de la Justicia, la Educación, la Salud, los teléfonos, la luz eléctrica, etc. son herencia de décadas de postergación en favor de una **política de clientelismo y distribución de rentas** (por ejemplo: empleos públicos en que se trabaja poco, pensiones por las que no se había aportado).

En 1987, el 37% del ingreso global era destinado a salarios públicos o jubilaciones y pensiones (4). Según los datos obtenidos, a principios de 1960 esa cifra debía ser superior al 50%.

(4) Esto es mucho más grave en el interior que en Montevideo. En Río Negro esta cifra alcanza el 69%.

GRAFICO Nº13

TASAS DE CRECIMIENTO					
	Nº DE PASIVOS	GASTO EN PASIVIDAD	Nº DE E. PUBLICOS	GASTO EN E. PUBLICOS	PBI
1943-48	8,4	-	6,5	-	7,0
1948-55	5,4	-	6,5	-	4,1
1955-61	5,9	4,5	2,3	4,0	0,0
1961-64	4,7	1,3	1,2	3,8	1,3
1964-72	4,8	-0,5	1,9	-1,3	1,2
1972-80	2,5	0,4	0,1	-2,3	4,0
1980-83	3,3	6,4	1,1	-3,4	-4,6
1983-87	1,7	3,1	2,3	4,9	2,3

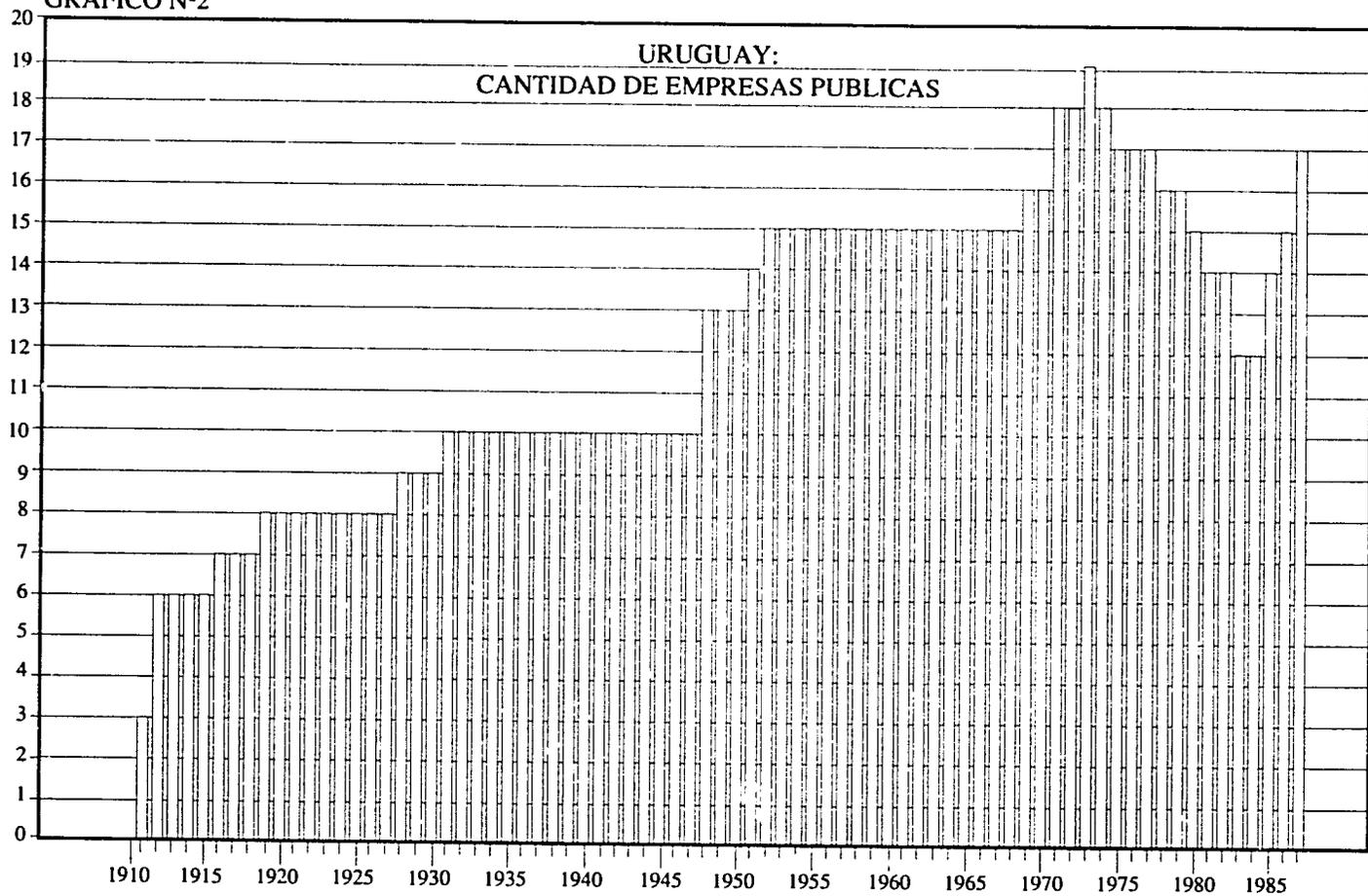
EMPRESAS PUBLICAS

El área empresarial del sector público uruguayo tuvo su más importante período de crecimiento durante la segunda década del siglo, a pesar de que ya tenía algunos antecedentes de crecimiento en el siglo XIX. En esta primera etapa y hasta la década de 1930, puede decirse que el desempeño de las empresas públicas fue por lo menos correcto, caracterizado por una ortodoxia financiera y un manejo prudente de las utilidades. Sin embargo, la expansión del número de las empresas públicas en la década de 1940, se hizo mediante la adquisición de las empresas británicas en bancarota, con capital obsoleto y depreciado (ferrocarriles, tranvías); la Compañía del Gas y Dique Seco de Montevideo, en cambio, consistentemente rentable, no fue adquirida por el Estado hasta 1971.

El análisis de los procesos de estatización de empresas permite concluir claramente que el Estado uruguayo ha intervenido en la economía para **impedir la movilidad de los recursos**: cuando aumentaba la rentabilidad de las actividades privadas (por ejemplo: en el sector exportador durante la caída del valor del peso o durante la guerra de Corea) el Estado intervenía, disminuyendo aquella rentabilidad, para hacer más lento el ingreso de recursos a ese sector (en el ejemplo por medio de tipos de cambios múltiples o impuestos a las exportaciones).

En definitiva, el Estado uruguayo ha tendido a **impedir el funcionamiento del mecanismo de precios y la reasignación de recursos** entre los sectores y activida

GRAFICO N°2



des. Se puede argumentar que el Estado interviene (y debe intervenir) para amortiguar los efectos de los «shocks» que recibe la economía. Pero resulta crucial saber determinar si esos «shocks» que ésta recibe son **permanentes o transitorios**. Si son transitorios, la intervención estatal puede ser aconsejable, pues suaviza sus efectos; si son permanentes la intervención estatal es perjudicial, pues impide la movilidad de los recursos. Al impedirlo, congela la estructura de recursos según un patrón alcanzado en un momento y, por consiguiente, impide un proceso que es la clave del crecimiento: la reasignación de recursos de un sector a otro.

No parece haber cambiado esta disposición del Estado de intervenir en el sentido de disminuir la movilidad de los recursos, para mantenerlos en sectores en declinación. Así, el Estado se ha hecho cargo en el último período de gobierno de cuatro bancos, en un sector claramente sobredimensionado. Otro ejemplo de la misma disposición a reiterar errores es la reimplantación de mecanismos de regulación laboral del tipo de bolsa: de trabajo, por ejemplo en el puerto montevideano, un caso claro de asignación de rentas-privilegio al amparo de monopolios de origen regulatorio.

EL MARCO REGULATORIO

En la investigación ya mencionada se identificó y describió la evolución de tres sistemas de gastos e imposición «encubiertos» que han tenido un gran impacto en el crecimiento de la economía uruguaya:

- a) Control de alquileres.
- b) Redescuentos (crédito subsidiado).
- c) Control de cambios: métodos selectivos de proteger a la industria nacional.

En tanto el gasto público genera actividad de búsqueda de rentas- privilegio en quienes desean un empleo público o una jubilación, **las regulaciones** son los métodos, por excelencia, de generar «rent-seeking» sin que se tenga idea del volumen de recursos que está siendo transferido por ese mecanismo, y en los cuales el control legal sobre el manejo de dichos recursos es el más laxo.

A partir del comienzo de la inflación alta y sostenida (1951), el **control de alquileres** y el **crédito subsidiado** redistribuyeron varios cientos de millones de dólares al año.

El Banco de la República Oriental del Uruguay (que controlaba las medidas regulatorias de redescuentos y control de cambios) logró ejercer, por ese intermedio, lo que algunos autores (5) calificaron de «dictadura económica», en el largo período que va de los años '40 a los '70.

(5) Ver Quijano, Carlos. «Evolución del Contralor de Cambios en el Uruguay». Pág. 92.

El contralor de cambios con la arbitrariedad de la clasificación en tres categorías, los tipos de cambios diferenciales y las cuotas personales fueron el epítome de las regulaciones que orientaron la actividad económica más a la búsqueda de privilegios que a la de innovaciones administrativas y tecnológicas entre otras. Con la creación de los depósitos previos y las consignaciones, el monto redistribuido por el sistema de protección se tornó dependiente del nivel de inflación, asociando así a varios agentes económicos y al Estado en un interés común por mantener el statu-quo inflacionario.

El sistema era tan incomprensible que cuando fue reorganizado en agosto de 1956, reduciéndose a «apenas» 14 tipos de cambio diferentes, esa transformación, como lo señaló Enrique Iglesias (1956), fue considerada como una enorme simplificación. En su parte reglamentaria, la referida norma establecía once tipos de cambio distintos para exportaciones y tres categorías diferentes de importaciones, incluido un segmento de mercado regido por la oferta y la demanda. Apoyando esta norma, Iglesias decía que el nuevo régimen simplificaba notablemente el cúmulo de cambios existentes hasta el momento en materia de exportaciones.

El control de cambios y la cuotificación de importaciones padecían de una profunda e irreversible crisis, la que también se hacía inevitable en materia de balanza de pagos. Asimismo la corrupción se había convertido en un problema endémico.

Azzini (6) cita asombrosos ejemplos como:

«No interesaba si las empresas trabajaban o no con sentido económico, si se enriquecían indebidamente, tampoco, si los consumidores pagaban precios desmesuradamente altos».

Veamos para el año 1954 la distribución de importadores y su porcentaje para la cuota individual para que quede como ejemplo de la injusticia más grande para el empresario trabajador:

De	1	punto a	300	puntos -	323	importadores
de	300	puntos a	500	puntos -	16	importadores
de	500	puntos a	800	puntos -	10	importadores
de	800	puntos a	1.000	puntos -	6	importadores
de	1.000	puntos a	2.000	puntos -	10	importadores
de	2.000	puntos a	4.000	puntos -	6	importadores
de	4.000	puntos a	10.000	puntos -	3	importadores
de	10.000	puntos a	38.000	puntos -	9	importadores
					383	

(6) Azzini (1970). Pág. 139.

«**La casi totalidad de las importaciones estaba radicada en solamente 28 empresas**» pero esas 28 empresas que no tenían capital como para obtener todo lo que graciosamente se les ofrecía, cedían esas cuotas al resto de los importadores cobrando sumas fabulosas. Además, la regresión aumentaba por el hecho de que el puntaje y antigüedad seguían acumulándose a su favor aunque importaban otros con capital y esfuerzos propios.

Un dato que reflejaba hasta donde llegaba ese sistema es, que el rubro «automóviles», de un total de 367 importadores aproximadamente, sólo nueve de ellos tenían la mitad del total de la cuota.

Tres ejemplos finales:

1) Cuando en 1957 se importaban los medicamentos con un tipo de cambio de 1.519 pesos por dólar, un representante de un laboratorio muy importante de los Estados Unidos preguntó a un amigo uruguayo qué epidemia había en nuestro país, pues se habían exportado dosis de insulina para alrededor de 30 millones de personas. Esas mismas dosis eran revendidas en México, Cuba y en toda América Latina.

2) En esos mismos años se registraron 260 aviones importados al país al cambio de 1.519 pesos por dólar, pero sólo 17 aviones entraron a nuestro país. Los demás estaban volando por otros cielos de América del Sur, pero, sin embargo fueron pagados con nuestros subsidios.

3) La cantidad de máquinas de coser importadas en cierto momento triplicaba la capacidad de absorción del país, pero se usaban en otros países.

Con relación al marco regulatorio, es importante tener en cuenta que **entre 1974 y 1978**, con la nueva ley de alquileres, el fin de las cuotas y del control de cambios y la desaparición del mecanismo de los redescuentos, **la influencia del Estado en la economía fue sustancialmente reducida.** (Ver gráfico).

Dado que muchas regulaciones o intervenciones dependen en su incidencia de la inflación, ésta debe introducirse en el cálculo del índice de regulación.

Esto porque, tanto el control de alquileres, como los redescuentos redistribuían mayor ingreso y creaban mayores distorsiones cuanto más alta era la inflación.

A su vez, por la forma de regular las importaciones a partir de 1962 (con depósitos sin interés), la inflación protegía la industria uruguayana.

Se nota, entonces, una correlación entre la inflación y lo distorsionante que resultan las regulaciones.

III. CONCLUSION

La historia que hemos contado puede resumirse en los tres gráficos que acompañan esta sección;

- evolución del gasto público.
- del número de empresas públicas.
- de las regulaciones.

Los cuadros muestran un paralelismo entre la evolución de las empresas públicas y la regulación. El gasto sigue una evolución muy diferente.

Esta revisión histórica nos lleva a concluir que para el trabajo empírico sería bueno incluir el índice de regulación junto con la medida más tradicional del tamaño del Estado, el gasto.

Todas las medidas muestran que, con pequeñas oscilaciones, la presencia del Estado en la economía se ha incrementado considerablemente desde principio de siglo. Pero a partir de principios de los setenta se inició un profundo proceso de desregulación y disminución de empresas públicas que conjuntamente con un estancamiento del gasto llevó a una sustancial reducción de la ingerencia del Estado. Este proceso se revierte en todos los indicadores a partir de 1981-1982. El gobierno del Dr. Sanguinetti (1985-1990), continuó con el proceso de crecimiento de la presencia del Estado a través de la ley de refinanciación de 1985, la nacionalización de 4 bancos y la creación de la Corporación Nacional para el Desarrollo, la que rápidamente se hizo cargo de 7 empresas con problemas financieros.

Estos grandes cambios de tendencia en los setenta y ochenta pueden ser la base para una evaluación de los efectos que tienen sobre la productividad y el crecimiento. El próximo capítulo se abocará, especialmente, a evaluar si el cambio de tendencia que prevaleció a principios de la década de los ochenta fue o no beneficioso.

CUADRO Nº 14

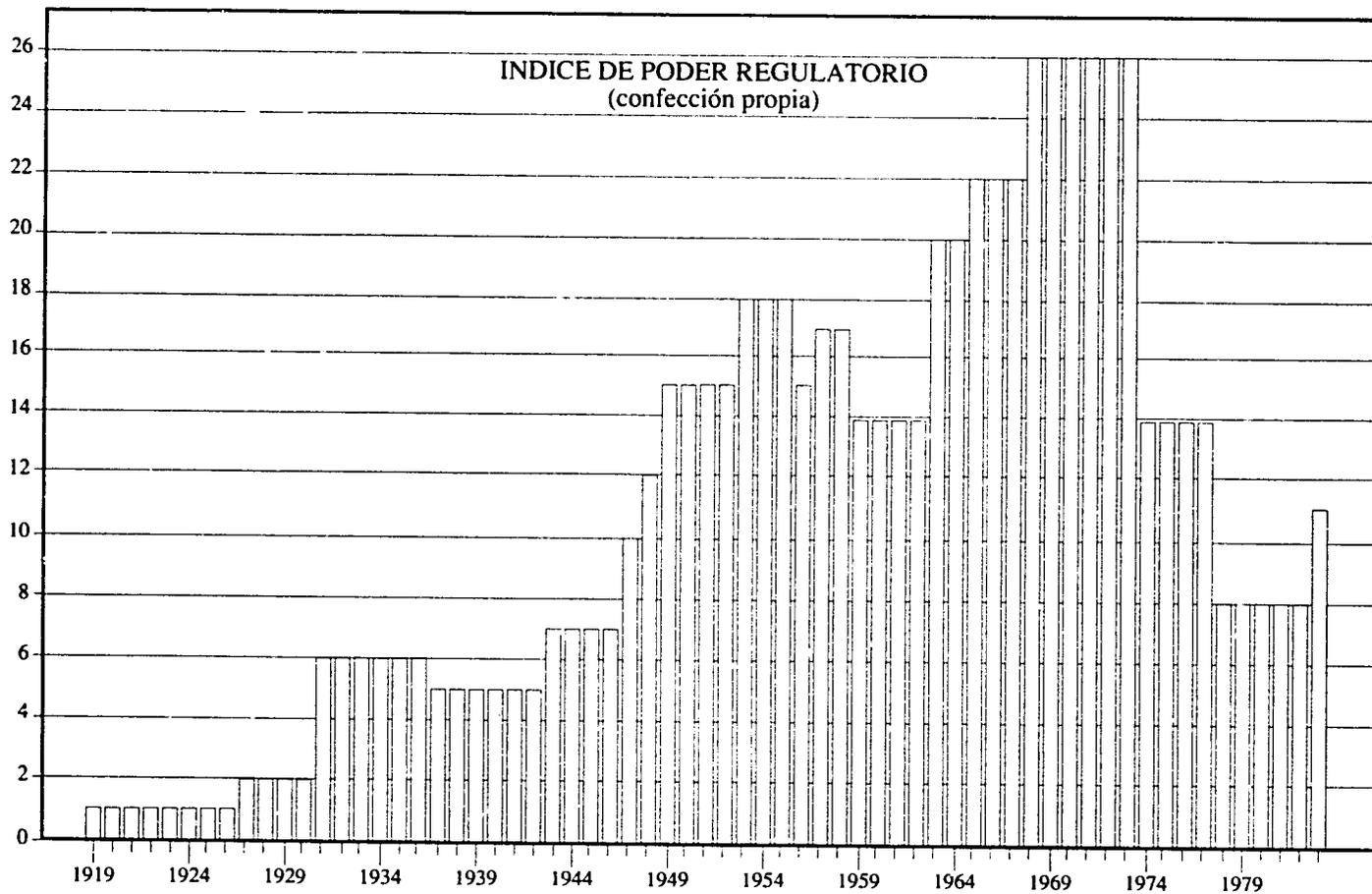
EMPRESAS PUBLICAS		
AÑO CREACION	EMPRESA	AÑO PRIVATIZACION O DESAPARICION
1911	BROU (BCU), bse	
1912	BHU, UTE (ANTEL)	
1916	ILPE, ANP	
1919	C.N.A.P.	1977
1928	FRIG. NACIONAL	1978
1931	ANCAP	
1948	INC. AMDET, AFE	1974 (AMDET)
1951	PLUNA	
1952	OSE	
1966	CUOPAR	
1968	FRIG. FRAY BENTOS	1983
1969	EFCSA	1980
1971	FRIG. MELILLA	1980
1973	CIA. DEL GAS	
1985	BANCO P. DE AZUCAR, CORPO- RACION PARA EL DESARROLLO	
1986	BANCO ITALIANO	
1987	BANCO CAJA OBRERA BANCO COMERCIAL	

CUADRO Nº 15

Nº DE EMPRESAS PUBLICAS			
AÑO	Nº DE EMPRESAS PUBLICAS	AÑO	Nº DE EMPRESAS PUBLICAS
1910	0	1969	19
1911	3	1971	20
1912	6	1973	21
1916	8	1974	20
1919	9	1977	19
1928	10	1978	18
1931	11	1980	16
1948	14	1983	15
1951	15	1985	17
1952	16	1986	18
1966	17	1987	20(*)
1968	18		

(*) Si se considera al Holding de la Corporación Nacional para el Desarrollo como una empresa. De otra manera, número de empresas se incrementaría en siete.

GRAFICO N°3



NOTA AL GRAFICO «INDICE DE PODER REGULATÓRIO»

Tomando en cuenta la evolución de las regulaciones presentadas (alquileres, redescuentos y control de cambios), se aumentó en un punto el índice cada vez que una regulación se volvía claramente más restrictiva. Para ello se tomó en cuenta no sólo cambios legales, sino el nivel de inflación. Se exceptuó al contralor, al cuál se le dio un valor de dos puntos a cada incremento.

Se incluyó además el control de precios, que empezó en 1968, en la creación de la Comisión de Precios e Ingresos (COPRIN) control que desapareció a partir de 1974, con un valor de un punto.

Efectos del Tamaño del Estado sobre el Crecimiento: una Medición

I. REVISION DE LA LITERATURA EMPIRICA

En los últimos años se ha planteado una discusión metodológica respecto a como medir la influencia del Estado sobre la economía. Trabajos recientes de Conte y Darrat (1988), Gemmell (1983), Landau (1983, 1986), Marsden (1983), Ram (1986), Singh y Sahni (1984) se esfuerzan en medir la relación entre crecimiento y tamaño del Estado.

De éstos, Landau y Marsden obtienen una relación negativa entre las variables de nuestro interés, en tanto Ram, Singh y Sahni, Gemmell, y Conte y Darrat obtienen una relación positiva (en especial Ram) o no encuentran relación.

El trabajo de Ram es, en parte, una crítica a Landau, y propone una nueva metodología para evaluar el problema. El trabajo de Conte y Darrat es una crítica a todos los trabajos realizados por medio de regresiones.

Nosotros tomaremos estos dos últimos trabajos, que son además los más recientes, y basaremos nuestra metodología en una apreciación crítica de sus propuestas.

En su estudio, Ram deriva la relación funcional cuya validez empírica se intenta probar de un modelo de dos sectores, terminando con una especificación distinta a la usada hasta ese momento, la cual comúnmente provenía de una regresión ad-hoc y no de una ecuación derivada de un modelo estructural. Ram muestra que los resultados son diferentes si se usan distintas especificaciones, recomendando la que, según él, suele dar un efecto positivo del Estado sobre el crecimiento, en tanto especificaciones como las de Landau arrojan un resultado negativo.

De la misma manera, Conte y Darrat aseguran que la falta de un modelo estructural no permite evaluar si se está identificando en el análisis de regresión un

efecto del PGB sobre el gasto del gobierno o viceversa. Luego hacen pruebas de dirección de causalidad (1) y encuentran evidencia de efectos en ambos sentidos. En el caso de la influencia del tamaño del Estado sobre el crecimiento encuentran pocos resultados significativos y con los dos signos, y concluyen que los estudios realizados en base a regresiones obtenían resultados espúreos. Sin embargo, no entran para nada en el análisis del tipo de sesgo que se introducía en los trabajos revisados, el cual podría haberse estimado a partir de los datos que se manejan en el trabajo (2).

Trabajando con 20 datos en pruebas de causalidad, no es extraño que obtengan muy pocos resultados significativos. Aún así el 80% de los resultados significativos (el 10%) dan que la relación (controlando por el efecto del PGB sobre el gasto) es negativa.

Consideramos que el trabajo de Conte y Darrat (3) se basa en un modelo excesivamente simplificado (que ellos mismos reconocen inaplicable a países subdesarrollados), mientras que el modelo de Ram está más estructurado, y por ello nos basaremos en él. Tomaremos como punto de referencia sus resultados, los que dan abrumadora evidencia a favor de un efecto **positivo** del tamaño del Estado sobre el crecimiento. En particular, él obtiene resultados significativamente positivos para el caso de Uruguay.

Es nuestra intención argumentar que dichos resultados se obtienen por una mala especificación de la regresión. Contamos con datos sobre ocupación y capital en el sector público y privado de Uruguay para testear su modelo estructural y su ecuación reducida. Realizando dicha prueba se nota (como veremos en detalle más adelante) que suponer que el sector público maximiza ganancias, o de otra forma, que produce según una función de producción (o sea igualando remuneración y productividad marginal) como lo hace Ram, resulta insostenible. Al adecuar el modelo para tomar el gasto público como exógeno, se encuentra que el resultado que interesa determinar no es si el coeficiente que vincula el gasto con el producto privado tiene un valor positivo, negativo o nulo, como se hace habitualmente para investigar si una variable tiene alguna relación con otra. Se obtiene, en cambio que bajo la hipótesis de que el

(1) Según el concepto desarrollado por Granger.

(2) Argumentan, en forma teórica, que la existencia de una política anticíclica induce la obtención de un signo negativo en la relación: o sea, al caer el PGB se aumenta el gasto, con lo que esta regla de política económica induce a detectar una relación negativa entre esas variables, que se interpreta luego con la causalidad inversa.

(3) Conte y Darrat, citando a Naya (1973) y Love (1979, 1986) cuestionan fuertemente la validez de los estudios con corte transversales. Consideramos que esta crítica es totalmente válida, en especial ante los problemas de medición. Puede argumentarse que en un país existe a lo largo del tiempo una relación estable entre el tamaño del Estado que se suele medir y la «presencia» del mismo. Pero este supuesto no puede realizarse en un estudio transversal, ya que dicha relación seguramente difiere por países. Por ello en este trabajo nos centramos en evidencia de series de tiempo.

tamaño del Estado no influye sobre el crecimiento, el coeficiente del PGB del gobierno debe ser 1, y no 0 como argumenta Ram (4).

Nuestra reformulación del modelo lleva a concluir que Ram presupone que el sector público es infinitamente más productivo que el sector privado (5). Es decir, una vez que se acepta que el gobierno no maximiza ganancias o minimiza costos el modelo de RAM se vuelve inconsistente y está sesgado a obtener una productividad más alta en el sector público, y por ende, un efecto positivo sobre el crecimiento.

De manera que los resultados obtenidos por Ram, una vez que se levanta el supuesto que el sector público minimiza costos, cambian sustancialmente de interpretación. Reinterpretados, sólo 15 de los 115 coeficientes son significativamente positivos. En resumen, los resultados de Ram son muy sensibles al supuesto de que el sector público produce sobre una función de producción, minimizando costos. Esto es muy difícil de sostener teóricamente, y como veremos (para el caso de Uruguay) no se cumple en los hechos.

En la edición de marzo de 1989 del American Economic Review se realizaron dos comentarios al trabajo de Ram, uno por parte de J.L. Carr y otro por V.V.B. Rao.

Las críticas de Carr se basan en que:

- a) El producto del gobierno se valúa al costo de producción, no por el valor agregado. Por lo tanto, ¿cómo puede medirse su eficiencia?
- b) Todo el producto del gobierno se toma como si consistiera en bienes finales. Si produjera bienes intermedios, habría un problema de doble contabilidad que estaría estableciendo una relación positiva entre producto del gobierno y producto global.

(4) Es decir, si el modelo es:

$$1) \quad C = C(K_c, L_c, G)$$

$$2) \quad G = \bar{G}$$

$$3) \quad Y = C + G$$

entonces

$$\hat{Y} = \hat{C} + \hat{G} = \alpha \hat{L}_c + \beta \hat{K}_c + \theta \hat{G} \frac{G}{Y},$$

con $\alpha = CL_c L/Y$, $\beta = CK_c K/Y$, y $\theta = (C_G + 1)$

donde $\hat{X} = dX/X$.

(5) En la ecuación (7) de Ram,

$$= \left(\frac{\delta}{1 + \delta} + C_G \right),$$

donde δ es la diferencia de productividad de los factores en el sector público con respecto al sector privado. Bajo nuestra reformulación, $\delta / (1 + \delta)$ debe ser 1, y $\delta / (1 + \delta) \rightarrow 1$ cuando $\delta \rightarrow \infty$.

Las de Rao son que:

- c) Hay muchos supuestos no justificados.
- d) Las estimaciones con cortes transversales tienen problemas de especificación.
- e) Las estimaciones con series de tiempo (que Ram no las reporta completas en su artículo) muestran que el modelo explica mal el crecimiento del PGB en la mayoría de los países, y que en aquellos en que la explicación es adecuada, la variable gasto público es la única significativa (el resto de las variables no lo son) (6).
- f) El problema de la causalidad no se estudia. Rao muestra evidencia de que es bidireccional.

A estas críticas Ram responde, respectivamente:

- a) Tiene un efecto menor sobre las conclusiones.
- b) El sesgo es probablemente pequeño.
- c) No es importante. Es necesario hacer supuestos.
- d) Los problemas de especificación no afectan al coeficiente del gobierno.
- e) No es verdad.
- f) Se tienen muy pocos datos para investigar causalidad.

Después de todo esto Ram afirma que sigue pensando que es difícil no concluir de la evidencia que el tamaño del gobierno afecta al crecimiento en forma favorable.

Si leemos las críticas que se le efectúan a Ram a la luz del trabajo realizado aquí, encontramos que, aún aceptando sus contestaciones a los puntos b), c), d) y f) (con la salvedad ya anotada que consideramos inadecuado el trabajo de corte transversal para hacer estimaciones), el tema de la valorización del producto del gobierno al costo de producción es mucho más importante de lo que Ram acepta, aún cuando la crítica es mal planteada por Carr. Por su parte, la observación de Rao de que el modelo explica mal el crecimiento del producto parece una crítica devastadora; la contestación de Ram con una reestimación del modelo **utilizando una muestra diferente a la original**, sería evidencia de que efectivamente lo es.

(6)	Regresiones en que la ecuación no explica ($F < 10\%$):	52%	
	Regresiones en que la variable gobierno es la única significativa :	35%	
	Regresiones en que otra variable es la única significativa :	5%	
	Regresiones en que la variable gobierno y otra son significativas :	8%	
	67 de 100 por ciento significativos de la variable gobierno están entre 0,95 y 2.		

Analicemos el punto de Carr referente a la valorización del producto bruto del gobierno. Como éste se mide al costo de los factores productivos contratados (7), entonces la igualdad entre el producto del gobierno y el valor agregado por éste (medido en términos físicos) surge por **definición** y no como resultado de un proceso de optimización (8). No puede desprenderse de aquí, por lo tanto, que el gobierno determina la utilización de los factores productivos de manera de igualar el valor de su productividad marginal (9) a la retribución de esos factores. Por el contrario, el valor de la productividad marginal **se define** igual a la retribución del factor, lo que es similar a decir que no hay función de producción del gobierno.

Aquí es justamente donde introducimos un cambio al modelo, encontrando que afecta en forma importante la interpretación de los resultados. El coeficiente del gasto es de por sí 1 al ser un sumando en la identidad entre oferta y demanda global de las cuentas nacionales. Es la diferencia respecto a 1 la que indica si el efecto sobre la economía es positivo o negativo. Observando los resultados obtenidos por Ram comprobamos que pocos coeficientes son significativamente distintos de 1, con lo que con nuestra interpretación, dichos resultados constituyen evidencia de un efecto poco significativo del gasto sobre el producto.

A su vez, nuestro trabajo estima la función de producción del sector público directamente, ya que se cuenta con los datos adecuados para hacerlo (el método de Ram intenta justamente obtener una estimación en ausencia de los datos, ya que él carecía de ellos). Se encontró que, en la función de producción del sector público, el coeficiente del factor trabajo era significativamente negativo, lo que prueba que es erróneo modelar al sector público suponiendo que produce sobre una función de producción. Lo que el coeficiente negativo nos dice es que si aumenta la ocupación pública, el gasto cae, lo cual quiere decir (puede comprobarse que efectivamente ocurrió así) que la remuneración al trabajo en el sector público debe caer mucho, de

(7) O sea, se cumple que (con la notación de Carr)

$$P_g G = P_l L_g + P_k K_g$$

donde P_l y P_k son los precios de los factores y P_g es un índice de precios del producto del gobierno (que, en definitiva, es un promedio ponderado de los precios de los factores utilizados).

(8) De la nota anterior, se desprende que

$$G = \frac{P_l L_g + P_k K_g}{P_g}$$

Obsérvese que ésta es una forma alternativa de plantear la igualdad entre precio y costo medio. Pero como surge por definición y no como resultado de un proceso de optimización, el costo medio no tiene por qué ser el mínimo posible.

(9) Es decir, la contribución de la última unidad del factor contratado a los ingresos de la entidad productora.

tal manera que los salarios públicos, medidos en unidades del producto bruto de gobierno, caen al subir la ocupación de este sector.

Esto ratifica nuestra hipótesis de que el problema de interpretación surge de trabajar con una identidad, tal como sugiere Carr, la que Ram intentó interpretar como producto de un comportamiento en que se minimizan costos.

Por otra parte, con los datos disponibles para Uruguay, no es necesario usar proxies (10) como la población en lugar de la ocupación, o la inversión en lugar de stock de capital, que pueden introducir sesgos importantes, y que son los datos efectivamente utilizados por Ram.

Con estos cambios, es decir, corriendo el modelo estructural con las variables correctas, el resultado encontrado en este trabajo es significativamente distinto al de Ram, para el caso específico de Uruguay.

El modelo de Ram (adaptado por nosotros) con que se trabaja en la sección siguiente, es entonces el que, al día de hoy, parece el más adecuado para estudiar el problema. Por otra parte, se tuvo la ventaja para Uruguay de poder realizar los tests sin usar proxies. Esto nos permite asegurar que los resultados son sólidos.

II. MEDICION DEL EFECTO(*)

II.1 El modelo teórico

En esta sección se realizan ejercicios alternativos acerca de los efectos del gasto del gobierno sobre el crecimiento económico, utilizando una variante del modelo desarrollado por R. Ram (1986).

En el primer caso se supone que el nivel del gasto público es el adecuado para maximizar el PGB. El gasto público es una variable que incide en el producto del sector privado, sin suponerse de antemano que su influencia sea positiva o negativa. Este es el modelo explícitamente utilizado por Ram.

Trabajando con un modelo de dos sectores (público y privado), se supone que la economía asigna los factores de producción (capital y trabajo) en la producción de un bien privado o de servicios públicos de modo de maximizar el PGB total.

(10) Con proxies se denomina a las variables que no son las especificadas en el modelo, pero que se supone que se comportan de manera similar, de modo que a falta de éstas últimas son empleadas en las pruebas empíricas.

(*) Las partes II.1 y II.2 de esta sección se extraen de Favaro, Graziani y Sapelli, Tamaño del Estado y Crecimiento Económico. Documento de Trabajo N° 4, CERES 1987.

El modelo de Ram establece que el producto del sector público mantiene una relación técnica con el trabajo y capital empleados en dicho sector, de manera que los servicios generados por el Estado se producen con el mínimo técnico de recursos.

El modelo asume, además, pleno empleo de los factores productivos.

La solución del modelo (que se detalla en el Apéndice I de este capítulo) indica que, en el óptimo, la contribución en el margen de cada factor (capital y trabajo) al producto del sector en que se utilizan, difiere entre el sector público y el privado como consecuencia del efecto que los servicios públicos tienen sobre la productividad del sector privado.

Si dicho efecto es positivo, la contribución marginal del trabajo (capital) en el sector privado podrá ser mayor que en el sector público en una situación de equilibrio, y lo contrario ocurrirá si el efecto es negativo. De esta forma la ocupación (o el uso de capital) del sector público con respecto al sector privado deberá aumentar, cuanto más positivo sea el efecto de los servicios públicos sobre el producto del sector privado.(11)

Bajo la distribución óptima de factores, el crecimiento del PGB es independiente de la asignación de recursos entre sectores y sólo resulta alterado por la evolución de la dotación de factores que tenga la economía. O sea, el crecimiento sólo puede aumentar globalmente con más ocupación y no reasignando trabajo entre sectores. Ahora bien, puede modificarse este modelo para distinguir dos aspectos de interés: en primer lugar, la existencia de posibles diferencias en la productividad marginal de un factor cuando éste es aplicado en el sector público o privado; en segundo lugar, el elemento de externalidad involucrado en el gasto del Estado.

Esta modificación muestra que si la influencia de los servicios públicos sobre el sector privado es positiva, y por ejemplo la mano de obra es más productiva en el sector público, entonces para aumentar el ingreso habría que trasladar ocupación hacia el sector público hasta que, en el margen, la influencia de los servicios públicos fuese negativa, a efectos de compensar la mayor productividad de los factores.

El modelo de Ram es una variante del recientemente expuesto, en el caso particular en que las diferencias de productividad entre sector público y privado son iguales para todos los factores de producción (12).

(11) Obsérvese que en este contexto, los resultados de Ram implicaban que el tamaño del sector público era sensiblemente menor al óptimo en su muestra. Ram obtiene una externalidad positiva y una mayor productividad marginal en el sector público.

(12) En la notación de Ram, esto significa.

$$\delta_l = \delta_k = \delta$$

Aun cuando el modelo desarrollado contiene información de interés para analizar la interacción entre los sectores público y privado, así como su efecto sobre el crecimiento económico, es necesario tener en cuenta que está basado en supuestos extremadamente restrictivos acerca del comportamiento del Estado.

El modelo de Ram asume la existencia de una relación técnica estable (función de producción) entre los insumos empleados por el sector público y los servicios generados por éste; sin embargo, dado que el comportamiento del sector público no está dirigido a maximizar la eficiencia en la producción de un volumen dado de servicios, no es razonable suponer que el Estado esté actuando permanentemente en la frontera del conjunto de posibilidades de producción. Es difícil ver cómo el sector público esté incentivado a minimizar los costos de producción de cada cantidad dada de servicios.

II.2. Análisis Empírico

El análisis econométrico se realiza en dos etapas: en primer lugar, se expone en detalle la especificación estadística utilizada por Ram, mostrando los sesgos introducidos por ella en los parámetros estimados. Se estima luego nuevamente el modelo salvando dicho problema.

En la segunda etapa, se analiza de modo crítico el modelo de Ram, fundamentando cuál es el que tiene sentido estimar con sustento en la teoría económica. Se estima finalmente una especificación del modelo suficientemente flexible como para capturar variaciones de la reacción del PGB privado ante cambios en el gasto público, a través del tiempo.

Según los resultados obtenidos por Ram para Uruguay, empleando datos anuales relativos al período 1960-80, un aumento del gasto público del 1% resultaría en un incremento del PGB uruguayo de 0.34% (13). El gasto público tiene una influencia (llamada en Economía «externalidad») positiva sobre la productividad de los factores en el sector privado es decir, el uso de más trabajo y capital en el sector público **incrementa** la productividad. Por otra parte, la diferencia de productividad estimada

(13) Las estimaciones obtenidas por Ram son:

$$\theta = 0.335 \quad \delta' + C_G = 1.706$$

(4.11) (4.25)

en donde las estadísticas t figuran entre paréntesis.

entre el sector público y el privado es muy grande: el sector público es casi dos veces más productivo que el sector privado (1,7 veces). La conclusión es que un incremento del sector público aumentará significativamente el producto total. Habría una clara ineficiencia en la economía uruguaya: el sector público sería demasiado reducido (14).

La restricción impuesta por Ram en el modelo, respecto a que las diferencias de productividad de los factores en sector público y privado son iguales, reduce el conjunto de información necesario para las estimaciones; sin embargo, si se dispone de información sobre ocupación y stock de capital en los sectores público y privado, como ocurre con el caso uruguayo, la validez de esa restricción debe ser objeto de análisis empírico.

Si la restricción impuesta por Ram no es válida, entonces el coeficiente que, según él, mide el efecto del gasto público sobre el producto contiene un sesgo que tiende a sobreestimar la verdadera relación (según su modelo) entre esas variables. Con esto, las conclusiones obtenidas anteriormente con el método de Ram son incorrectas (15).

La estimación del modelo en forma estructural (y no como una ecuación reducida, como lo hizo Ram) utilizando la información disponible sobre capital y ocupación en los sectores público y privado, arroja resultados cuya interpretación plantea serias dificultades (16).

Puesto que los servicios efectivos generados por el sector público no son directamente observables y que el PGB de ese sector se mide por el nivel del gasto, los coeficientes que relacionan el producto del sector público con su nivel de empleo y stock de capital no pueden ser interpretados como parámetros derivados de una función de producción que subyace a la actividad del Estado, como lo haría Ram. El signo negativo y significativo hallado en nuestra estimación para la variable «empleo» es la demostración empírica de esta afirmación. En el marco del modelo de Ram, uno debería interpretarlo como si la productividad marginal del trabajo en el sector público fuera negativa, lo que, sin embargo, no sería la interpretación correcta.

Por definición, el gasto del gobierno es igual al monto de las remuneraciones pagadas a los trabajadores empleados por ese sector más el costo de los otros insumos adquiridos por él mismo, en un período determinado. Si se tiene en cuenta esta definición, la estimación de una ecuación que relaciona el gasto del gobierno con el

(14) Obsérvese que la estimación de 1,706 no es significativamente distinta de uno (al 95%). Ver la nota (5) para la relevancia de esta observación.

(15) Si la restricción $\delta_L = \delta_K$ no es válida, el modelo teórico que debería ser estimado -empleando todavía el marco de Ram- sería:

$$\langle 1 \rangle \hat{Y} = a_0 \frac{1}{Y} + a_1 \hat{L} + a_2 \hat{L}_g + a_3 \hat{K}_g + a_4 \hat{G} \frac{G}{Y}$$

en donde:

$$a_0 = C_{Kc} \quad a_1 = C_{Lc} \frac{L_c}{Y} \quad a_2 = \delta_L C_{Lc} \frac{L_g}{Y} \quad a_3 = \delta_K C_{Kc} \frac{K_g}{Y} \quad a_4 = C_G$$

Si en lugar de (15) estimamos la ecuación:

$$\langle 1' \rangle \hat{Y} = b_0 \frac{1}{Y} + b_1 \hat{L} + b_2 \hat{G} \frac{G}{Y}$$

o:

$$\langle 1'' \rangle \hat{Y} = c_0 \frac{1}{Y} + c_1 \hat{L} + c_2 \hat{G}$$

el coeficiente estimado de b_2 , \tilde{b}_2 , será igual a:

$$b_2 = a_4 + a_2 d_{L_g, G} + a_3 d_{K_g, G}$$

en donde d_{ij} es el coeficiente de la regresión de la variable i en la variable j . Puesto que

$C_{Lc} \cdot L_g$ y $C_{Kc} \cdot K_g$ (componentes de a_2 y a_3) son positivos, la omisión de L_g y K_g en las regresiones $\langle 1' \rangle$ y $\langle 1'' \rangle$ introducirá un sesgo en la medida que δ_L y δ_K sean distintos de cero. Esto, suponiendo que $d_{i,G}$ (para $i = L_g, K_g$) sea no nulo, lo cual debe cumplirse para Ram pues constituye un supuesto esencial del modelo: que hay una relación funcional entre G y K_g y L_g . Por lo tanto $d_{i,G}$ **deben** ser no nulos y positivos. Por otra parte, Ram estima que es distinto de cero. Más aún, que es positivo. Todo esto indica que b_2 no mide a a_4 , sino que es mayor.

(16) Lo que se estima es el siguiente conjunto de ecuaciones:

$$\hat{C} = C_{Lc} \frac{L_c}{C} \hat{L} + C_{Kc} \frac{K_c}{C} \hat{K}_c + C_G \frac{G}{C} \hat{G}$$

$$\hat{G} = G_{L_g} \frac{L_g}{G} \hat{L}_g + G_{K_g} \frac{K_g}{G} \hat{K}_g$$

La estimación empleando el procedimiento de mínimos cuadrados en dos etapas para el período 1957-1985 da los siguientes resultados:

$$\hat{C} = 0,021 + 0,762 \hat{L}_c + 1,719 \hat{K}_c - 0,522 \hat{G}$$

(1,55) (4,3) (2,06) -(2,55)

$$R^2 = 0,63, \quad DW = 1,76, \quad F = 12,9$$

$$\hat{G} = 0,047 - 3,145 \hat{L}_g + 0,993 \hat{K}_g$$

(1,83) (-2,43) (1,59)

$$R^2 = 0,26 \quad DW = 2,19 \quad F = 4,71$$

empleo y la utilización de capital en ese sector puede asimilarse a la estimación de una identidad contable, salvo por el hecho de que el salario real en el sector público haya variado en el período o por diferencias entre el gasto en insumos efectuado por éste y su inversión neta. El hecho de que el salario real fluctuara significativamente en el lapso estudiado, explica el bajo nivel de flexibilidad del modelo. Estas consideraciones restan significación a las estimaciones efectuadas tanto por R. Ram en el trabajo original como a las realizadas por nosotros, hasta este punto.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, una estrategia de investigación más fructífera parece estar basada en la estimación de un derivado de la función de producción del sector privado (17).

De acuerdo al resultado obtenido bajo esta última alternativa (18), un aumento del gasto público del 10%, manteniendo las demás variables constantes, resulta en una caída del PGB del sector privado del 6,4%. Este resultado es el opuesto al de Ram y muestra la importancia relativa que tiene en su test el supuesto de que el sector público es eficiente.

Es importante tener en cuenta que el resultado anterior supone que el incremento del gasto público no altera la disponibilidad de factores en el sector privado. Dicho de otro modo, lo que se está midiendo es estrictamente la variación en la productividad de los factores empleados en el sector privado como consecuencia del aumento del nivel del gasto público, o sea, la externalidad impuesta por el Estado sobre el sector privado.

Hasta aquí el análisis realizado parte del supuesto de que el sector público contrata factores que están desocupados, con lo que el incremento del gasto no afecta el nivel de ocupación o el stock de capital empleado por el sector privado. Si, en

(17) La ecuación estimada resulta de diferenciar totalmente la función de producción del sector privado considerando al gasto público como exógeno (Véase nota (4) anterior y el Apéndice 1).

(18) Se obtuvo la siguiente estimación por mínimos cuadrados ordinarios, sobre datos del período 1957 - 1985.

$$\hat{C} = 0.0002 + 0.619 \hat{L}_c + 1.166 \hat{K}_c - 0.227 \hat{G}$$

(0.21) (3.51) (1.45) (-2.53)

$$R^2 = 0.42 \quad DW = 1.85 \quad F = 8.0$$

Los estadísticos t se muestran entre paréntesis.

Los resultados obtenidos se mantienen si se estima la ecuación con datos trimestrales desestacionalizados para el período comprendido entre el tercer trimestre de 1976 y el cuarto trimestre de 1985. Efectuando una corrección por autocorrelación de primer orden sobre los datos trimestrales se tiene que:

$$\hat{C} = -0.002 + 0.347 \hat{L}_c + 0.319 (1/Y) - 0.294 \hat{G}$$

(-0.44) (2.56) (2.18) (-5.53)

$$R^2 = 0.52 \quad DW = 1.74 \quad F = 11.2 \quad \rho = -0.40$$

(-2.37)

Los estadísticos t figuran entre paréntesis.

cambio, existiera pleno empleo de recursos, el aumento del gasto público involucraría, además del aspecto de externalidad antes cuantificado, una caída adicional como resultado del hecho de que la productividad de los factores que permanecen en el sector privado es mayor que la de aquellos que son contratados por el sector público.

En definitiva, nuestras conclusiones son inversas a las obtenidas por Ram. El tamaño del sector público sería excesivamente grande en Uruguay. Sin perjuicio de ello, los resultados obtenidos no implican que el tamaño óptimo del Estado uruguayo sea nulo.

Dado que, en principio el signo de la externalidad impuesta por el gasto público sobre el sector privado es indeterminado, es de interés analizar si varía de acuerdo al tamaño relativo del Estado en la economía.

En principio la actividad desarrollada por un Estado de tamaño relativamente pequeño podría asociarse a la provisión de servicios básicos para la comunidad (justicia, orden interno) lo que daría como resultado una externalidad positiva, mientras que un incremento del gasto en un Estado de tamaño relativamente elevado probablemente constituya una transferencia. El empleo de recursos por el sector privado a efectos de capturar esa transferencia de riqueza (por ejemplo, a través de la búsqueda de rentas) involucra un costo social y explica la existencia de una relación negativa entre tamaño del Estado y producto privado.

Para los efectos de ver si esta hipótesis de relación no lineal tiene algún grado de respaldo empírico, en nuestra especificación de la relación entre el producto privado y las variables que lo determinan, se hizo depender el coeficiente de la variable «gasto» de la relación gasto público a PGB privado (19).

Los resultados obtenidos permiten afirmar que, a medida que crece el tamaño del Estado, éste desarrolla actividades que involucran una influencia negativa sobre el sector privado.

(19) Esto significa que en:

$$\hat{C} = a_0 + a_1 Lc + a_2 \hat{Kc} + a_3 \hat{G}$$

se hizo

$$a_3 = b_0 + b_1 \frac{G}{C}$$

en donde los signos esperados son $b_0 > 0 > b_1$

El modelo a estimar es:

$$\hat{C} = a_0 + a_1 \hat{Lc} + a_2 \hat{Kc} + b_0 \hat{G} + b_1 \left(\frac{G}{C} \cdot \hat{G} \right)$$

Los resultados obtenidos corrigiendo por autocorrelación de primer orden fueron:

$$\hat{C} = 0,012 + 1,469 \hat{Lc} + 0,445 \hat{Kc} + 2,388 \hat{G} - 13,947 \frac{G}{C} \hat{G}$$

(1,01) (2,04) (3,40) (1,77) (-2,53)

$$R^2 = 0,60 \quad F = 7,04 \quad \Delta R(1): p = 0,466 \quad DW = 1,74$$

(2,36)

Los estadísticos t figuran entre paréntesis.

De hecho, de acuerdo a los datos y estimaciones alcanzadas para Uruguay, la externalidad sería negativa a partir de un nivel del producto del sector público equivalente a 14.5% del PGB total. Esto permite reinterpretar la externalidad estimada previamente (caída de 6.4% del sector privado ante aumento del 10% del sector público) como una externalidad promedio. Esta nueva estimación permite definir el tamaño de la externalidad relevante, que es la marginal. La externalidad marginal es mucho mayor a la media, del orden de **tres** veces mayor.

II.3. Tamaño del Estado y Apertura:

Análisis Teórico

Los modelos analizados previamente no introducen la apertura como una variable que determina cuál es el efecto del crecimiento del Estado sobre la productividad del sector privado. Como se ha dicho, medir este efecto es uno de los objetivos del presente trabajo.

Para hacer esto, es necesario introducir al sector exportador explícitamente en el análisis. Para ello, se incluyen en el modelo funciones de producción del sector exportador y no exportador en las que aparecen como argumentos el capital, el trabajo empleado y el gasto del Estado. Para el caso del sector no exportador, se incluye también el nivel de actividad del sector de exportación. La inclusión del gasto del gobierno y la actividad del sector exportador como variables explicativas en la función de producción está motivada por la posibilidad de captar una externalidad de ellos sobre el resto de los sectores de la economía (20).

II.3.1. Resultados Empíricos

El Caso Uruguayo

Para Uruguay, se corrió una regresión con la especificación exacta de la ecuación reducida que se obtuvo como resultado del análisis teórico, con una sola modificación: con el fin de evaluar el impacto de las regulaciones, se adicionó una variable cualitativa, un índice de intensidad regulatoria, que valora la incidencia de las regulaciones descritas en este trabajo.

(20) El modelo se desarrolla analíticamente en el Apéndice 2 a este capítulo.

Dicho índice se introdujo también para evaluar el efecto de la apertura sobre la eficiencia del sector público, en el entendido de que las regulaciones no sólo disminuyen la eficiencia del sector privado, sino también la del mismo sector público, y por lo tanto atenúan el efecto de la apertura sobre la eficiencia.

Luego de realizar estudios respecto a la estabilidad de los parámetros, se encontró que la inclusión de la variable «regulación» conjuntamente con la variable «apertura» generaba un problema de multicolinealidad (ambas variables están relacionadas entre sí, por lo que los datos estadísticos no permiten distinguir por separado el efecto de una y otra). Una vez descubierto el hecho, resultó hasta trivial explicar lo, ya que la importancia del control de cambios, tanto en la variable regulación como en su influencia sobre la apertura de la economía, permiten predecir que habrá una fuerte correlación negativa entre ambas.

Esta constatación nos obliga a descartar el intento de estimar aisladamente el efecto de las regulaciones. Este impacto, en una primera versión de este trabajo, fue considerado muy importante (ver C. Sapelli, «Tamaño del Estado y Crecimiento Económico», 1989, Serie foros N° 1, CERES). Se había estimado en esa oportunidad que el nivel promedio de las regulaciones le costaron al país un 2,5% de crecimiento anual entre 1955 y 1974.

Al no poder identificarse por separado el efecto de dichas variables, deberá interpretarse el coeficiente de la «apertura» como indicador de dos impactos:

- a) el efecto sobre la asignación de recursos propio de la apertura y
- b) el efecto regulación. El indicador de apertura, el estar tan correlacionado con las regulaciones, permite captar también este segundo efecto.

Esto significa, a su vez, que la cantidad de «rent-seeking» en la economía uruguaya estaría fuertemente asociada al grado de apertura. Podría incluso afirmarse que una buena aproximación del porcentaje del producto que es adquirido por «rent-seekers» es el grado de «aislamiento» de la economía. El hecho que una mayor apertura, implique un menor grado de «rent-seeking» (21) puede explicarse fácilmente porque la intervención del Estado debería ser más eficiente en una economía abierta, como sostenemos. Una parte importante del efecto negativo del tamaño del Estado debe provenir, entonces, del «rent-seeking». Si esto fuese cierto, entre un gran Estado y una gran apertura (Corea) y un pequeño Estado y una pequeña apertura (Uruguay), uno debería elegir el primero.

Sin embargo, como podrá observarse, esto supone una causalidad unidireccional, de apertura a eficiencia del sector público. A lo largo del trabajo, hemos sostenido una

(21) El punto es que cerrar la economía no implica sólo un cambio en la asignación de recursos, sino también la instauración de un marco regulatorio propenso a generar actividades de «rent-seeking». Ver Paldam (1970).

causalidad bidireccional: la apertura produce la eficiencia y la ineficiencia reduce la apertura.

Esto significa que el signo de la variable de interacción entre apertura y tamaño del Estado puede ser interpretado como un indicador de cuál efecto predomina. Si es positivo, significa que la apertura aumentó la eficiencia del sector público. Si es negativo, la ineficiencia del sector público redujo la apertura.

El trabajo empírico realizado (22) permite afirmar:

- a) La expansión del comercio exterior afecta favorablemente la productividad y aumenta el nivel del producto.
- b) La expansión del sector público afecta negativamente la productividad y disminuye el nivel del producto.
- c) Hay un pequeño efecto (pequeño en términos numéricos, pero significativo en términos estadísticos) de interacción entre la forma en que el tamaño del sector público afecta la productividad del sector privado y la apertura. El signo de este efecto es negativo.

Esto, como se ha dicho, puede interpretarse de dos formas:

- c.1) Como que la apertura aumenta el tamaño de la externalidad negativa que el sector público tiene sobre el sector privado. Es decir, la mayor apertura reduciría la eficiencia del sector público; o
- c.2) Como que se está captando un efecto en la dirección inversa. O sea, que la ineficiencia del sector público afecta negativamente a la apertura. Es decir, cuanto más ineficiente es el sector público, menor es el grado de apertura.

(22) Los resultados de la regresión fueron, para el período 1956-1985, los siguientes:

Variable dependiente: tasa de crecimiento del PBI privado.	
Variable	Coefficiente
Constante	-0,014
Ocupación (1)	0,22**
Capital (1)	0,0003
Volumen físico del Comercio Exterior	0,66*
PBI del sector público (1)	-0,14*
Interacción Apertura-Efic. Sec. Público	-0,0003*
AR ² = 0,36 DW = 2,4	
(1) En diferencias logarítmicas. * significativo al 5% ** significativo al 10%	

La determinación de cuál de los dos efectos es el que se capta sólo podría lograrse a través de un modelo estructural, para cuya estimación no hay datos disponibles (23).

De todas formas el punto es secundario, ya que la magnitud de este efecto es cien veces menor a la influencia **directa** que tienen la apertura y el sector público sobre la productividad.

Los resultados de la regresión permiten detectar un efecto muy fuerte de la apertura sobre la productividad y uno muy importante del sector público. Con los coeficientes estimados y los valores promedios de las variables en el período analizado puede concluirse que:

- 1) Un aumento del volumen del comercio exterior de 10% produce un aumento en la productividad del sector privado no transable de 8,8%, lo que se traduce en un aumento del PBI privado de 6,5%.
- 2) Un aumento del sector público de 10% produce una **caída** en la productividad que se traduce en una **caída** del PBI privado de 4,1% (24).

Como puede observarse la magnitud de los resultados es importante.

El cuadro N° 1 permite obtener más conclusiones respecto a las interacciones entre las variables apertura / sector público / crecimiento económico.

CUADRO N° 1

Regresión incluye:	1	2	3	4
Regulación	NO	NO	NO	SI
Interacción apertura efic. sect. público	NO	NO	SI	SI
Coefficiente	NO	0,32	0,66	0,16
Apertura				
Coefficiente	- 0,29	- 0,15	- 0,41	- 0,15
Sector público				

(23) Recalcamos que la interpretación que es coherente con el resto de los resultados es la segunda.

(24) Este efecto puede separarse en un efecto directo sobre la productividad del sector transable (-2,7%) y del sector no transable (-1,7%) y un efecto indirecto sobre este último sector a través del primer efecto (-2,8%).

Como puede observarse en el cuadro, la introducción de la variable apertura reduce el efecto negativo del sector público. Esto quiere decir que: **dado** un cierto nivel de apertura, la externalidad es menor que cuando se permite variar dicho nivel. Se desprende de esto que hay una interacción entre ambas variables. Esta última se introduce en la columna 3 con el resultado de que **ambos** coeficientes aumentan en forma importante.

De manera que controlando por la interacción, el tamaño del sector público tiene un efecto aún más perjudicial y la apertura un efecto aún más beneficioso.

Esto puede significar que la apertura interactúa con la eficiencia del sector público, aumentándola, y que el sector público interactúa con la apertura, disminuyendo la eficiencia del sector exportador.

Cuando en el análisis de regresión se introduce el nivel de regulación, se disminuyen fuertemente los coeficientes (en especial el de la apertura, cuya significación, por otra parte, se reduce considerablemente).

Esto implica que intentar incrementar el grado de apertura de la economía, manteniendo invariable el nivel de regulación no es tan beneficioso. O sea que, en parte, el efecto beneficioso de la apertura se da a través de la disminución de las regulaciones (y con ello del «rent-seeking»). En cambio, aumentar el sector público, sin variar el nivel de regulaciones, no es tan perjudicial.

Los resultados obtenidos permiten afirmar que entre la mitad y tres cuartos del efecto favorable de la apertura sobre la productividad viene dado a través de desregular y la disminución de «rent-seeking» que eso trae consigo. De todas formas esta última afirmación no pasa de una especulación, ya que estos últimos resultados no son robustos, por el problema de multicolinealidad al que se aludió anteriormente (25).

(25) Se intentó aplicar el mismo modelo teórico a Argentina. En este caso hubo muchos problemas aún para encontrar una medición adecuada del tamaño del Estado simplemente en su definición tradicional. El gasto como porcentaje del PGB no es una variable medida con precisión. De hecho, la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) ha dedicado mucho esfuerzo a determinar exactamente cuál es el total del gasto público incluyendo una definición algo más amplia que la tradicional, en la que se incluyen en el gasto los subsidios canalizados a través del Banco Central. Sus mediciones difieren sustancialmente de las que se obtienen de las cuentas nacionales. Las regresiones realizadas con esta última definición no explican la evolución del producto privado. Es decir, es difícil encontrar una función de producción que permita explicar, a través de la evolución de la ocupación y el stock de capital privado, la evolución del producto privado. Este problema no se supera totalmente cuando se utiliza la definición de gasto público de FIEL. Las regresiones no permiten explicar más de un 14% de la variación del PBI privado. En dicho modelo, sólo dos variables son significativas al 10%: El stock de capital y el «Tamaño del Estado». No se pudo detectar para Argentina un efecto de la apertura sobre la productividad, y por lo tanto, tampoco un efecto interacción entre la apertura y la eficiencia del sector público.

El coeficiente de la variable «tamaño del Estado» es negativo (-0.45.), o sea el tamaño del Estado es excesivamente grande en el caso argentino. Por el tamaño de la externalidad, se ve que es aún más grande en el margen que en Uruguay (el coeficiente es tres veces más grande).

El caso argentino reafirma el resultado obtenido para Uruguay: en ambos países el Estado excesivamente grande y ello ha contribuido a **disminuir** el nivel de vida de sus habitantes.

Tanto abrir la economía, como reducir el tamaño del sector público son estrategias de desarrollo que pueden dar interesantes resultados. Sin embargo, no es tan simple. Como se ha argumentado en un estudio anterior (26) no todas las estrategias de apertura dan los mismos resultados; y como se plantea en este trabajo, la importancia de las instituciones en el desarrollo es muy grande. El verdadero problema es tener las instituciones adecuadas.

Este es un problema más amplio que el de reducir el tamaño del sector público. Significa cambiar los incentivos al sector privado (que son modificados por un excesivo sector público que, entre otras cosas, ampara el «rent-seeking») y esto significa cambiar las reglas (regulaciones) por otras (o sea desregular y re-regular). Un menor tamaño del sector público es sólo un paso en la obtención del marco regulatorio adecuado para el crecimiento.

III. CONCLUSION

En Uruguay el sector público se ha expandido más allá de lo óptimo, con lo cual ha disminuido la productividad del sector privado y, por lo tanto, el nivel de bienestar de la población.

El efecto medio de tamaño del Estado sobre el crecimiento ha sido negativo, de lo que concluimos que entre las políticas de desarrollo debería estar incluida una estrategia de disminución de la presencia del sector público.

A lo largo del trabajo, se ha argumentado que no es legítimo evaluar el tamaño del sector público respecto a un parámetro rígido (por ejemplo, decir que más del 25% del PGB es muy grande). El efecto del sector público sobre la economía depende del resto del marco institucional (la regulación del comercio exterior u otras regulaciones) y es tan importante alterar ésta como variar el tamaño del sector público.

Las interacciones, que el grado de apertura, el tamaño del sector público y la intensidad que las regulaciones tienen entre sí y sus consecuencias sobre el crecimiento pudieron apreciarse en los resultados de la sección III. De allí se concluyó que:

- a) Parte del impacto del tamaño del sector público sobre la productividad (aproximadamente la mitad) ocurre a través de un efecto sobre el grado de apertura.
- b) La interacción entre eficiencia del sector público y eficiencia del sector exportador es importante. Puede inferirse que la apertura aumenta la eficiencia del sector público y que el tamaño del sector público disminuye la eficiencia del sector exportador. Este último efecto es coherente con el analizado en el apartado anterior.

(26) Ver Favaro y Sapelli (1989).

- c) Parte importante del efecto de la apertura sobre la eficiencia (entre la mitad y las tres cuartas partes) se produce a través de las regulaciones, o sea, mediante la disminución del «rent-seeking».

Si esta cuantificación fuese correcta, el efecto de las regulaciones sobre el crecimiento sería mayor al estimado en una versión anterior de este trabajo (Sapelli 1989).

En conclusión, existe una fuerte interacción entre la apertura, el tamaño del sector público y el marco regulatorio. Los efectos de cada una de esas variables sobre el crecimiento dependen de las demás.

Apéndice 1

El Modelo de Ram

El modelo comprende las siguientes ecuaciones:

$$(1) Y = C + B$$

$$(2) C = C(L_c, K_c, B)$$

$$(3) G = G(L_g, K_g)$$

La ecuación (1) muestra la definición del PGB. La ecuación (2) expresa que el producto del sector privado es función del trabajo y capital aplicado en esta actividad (L_c y K_c respectivamente) y del monto de servicios públicos generado por el Estado. La ecuación (3) expresa que el producto del sector público mantiene una relación técnica con el trabajo y el capital empleados en dicho sector (L_g y K_g) tal que los servicios generados por el Estado se producen con el mínimo de recursos necesarios.

Para completar el modelo se supone que existe pleno empleo de factores:

$$(4) L = L_c + L_g$$

$$(5) K = K_c + K_g$$

En este modelo la determinación del nivel óptimo de asignación de los recursos surge de resolver el siguiente problema de programación:

$$(6) \text{Max } C(L_c, K_c, G) + G(L_g, K_g) + \lambda (L - L_c - L_g) + \mu (K - K_c - K_g)$$

con respecto a L_c , L_g , K_c y K_g

Las condiciones de primer orden para un máximo son (1):

$$(7) \quad C_{Lc} = \lambda$$

$$C_{Kc} = \mu$$

$$C_G \cdot L_G + G_{Lg} = \lambda$$

$$C_G \cdot G_{Kg} + G_{Kg} = \mu$$

de donde:

$$(8) \quad G_{Lg} (1 + C_G) = C_{Lc}$$

$$G_{Kg} (1 + C_G) = C_{Kc}$$

y

$$(9) \quad \frac{G_{Lg}}{G_{Kg}} = \frac{C_{Lc}}{C_{Kc}}$$

$$\frac{G_{Lg}}{G_{Kg}} = \frac{C_{Lc}}{C_{Kc}}$$

Las ecuaciones (8) expresan que en el óptimo, cada factor de producción se asigna de modo que su productividad marginal en el sector privado sea igual a la productividad marginal en el sector público, corregida por un factor que incluye la externalidad.

Si la externalidad es positiva, la productividad marginal del trabajo (capital) en el sector privado debe ser en equilibrio mayor que la productividad marginal directa del trabajo (capital) en el sector público. Si es negativa, lo inverso debe cumplirse. Si se cumple la condición (8), el crecimiento del PGB es independiente de la asignación de recursos entre sectores y sólo resulta alterado por la evolución de la dotación de factores que tenga la economía.

(1) C_i y G_i representan la derivada parcial de las funciones $C(\cdot)$ y $G(\cdot)$ con respecto al argumento i .

Si se modifica el modelo para distinguir el elemento de externalidad involucrado en el gasto del Estado, de la existencia de posibles diferencias en la productividad marginal de un factor cuando éste es aplicado en el sector público o privado, se adiciona a las ecuaciones (1) a (5) el supuesto de que la productividad marginal de cada factor en el sector público puede diferir de la correspondiente al sector privado en el término ($i = L, K$) del siguiente modo:

$$(10) \quad \begin{matrix} G_{Lg} \\ C_{Lc} \end{matrix} = 1 + \delta_L, \quad \begin{matrix} G_{Kg} \\ C_{Kc} \end{matrix} = 1 + \delta_K$$

Si diferenciamos (1) totalmente respecto al tiempo e imponemos las condiciones (4), (5) y (10) tenemos:

$$(11) \quad \dot{Y} = C_{Lc} \dot{L} + C_{Kc} \dot{K} + [(C_G + 1)(1 + \delta_L) - 1] C_{Lc} \dot{L}_g + \\ + [(C_G + 1)(1 + \delta_K) - 1] C_{Kc} \dot{K}_g$$

en donde cada variable expresada con un punto encima representa la derivada con respecto al tiempo de la variable original. En este caso, la condición de eficiencia exige:

$$(12) \quad (C_G + 1)(1 + \delta_L) - 1 = 0$$

$$(C_G + 1)(1 + \delta_K) - 1 = 0$$

En caso de que no se cumpla la igualdad, existirá una asignación ineficiente de recursos, ya sea que

$$(C_G + 1)(1 + \delta_i) \geq 1 \text{ para } i = K, L$$

Si el término de la izquierda es mayor que la unidad, esto implica que el ingreso total podría ser aumentado reasignando trabajadores (capital) empleados en el sector privado a actividades del sector público. Si, en cambio, el término de la izquierda es menor que la unidad ocurre lo opuesto.

Las ecuaciones estimadas por Ram resultan de diferenciar el sistema de ecuaciones (1) a (5) e imponer la restricción de que el cociente de las productividades marginales de los factores en el sector público y sector privado es igual a la unidad más una constante.

Expresando el producto, el empleo y el gasto en términos de tasas de cambio (por ejemplo, \hat{Y} representa la tasa de cambio del PGB) resulta la ecuación (7) de Ram:

$$(13) \quad \hat{Y} = \alpha (I/Y) + \beta \hat{L} + (\delta' + C_G) \hat{G} (G/Y)$$

en donde I (inversión bruta) se utiliza como una aproximación del cambio en el stock de capital y

$$\alpha = C_{Kc} \quad \beta = (L/Y) C_{Lc} \quad \delta' = \delta / (1 + \delta)$$

o alternatively, imponiendo la restricción adicional $\Theta = 0$ donde $\Theta = C_G (G/C)$, se obtiene (14), igual a la ecuación (6) de Ram. El estima

$$(14) \quad \hat{Y} = \alpha (I/Y) + \beta \hat{L} + \Theta \hat{G}$$

Apéndice 2

Tamaño del Estado y Apertura

El modelo está integrado por las siguientes relaciones:

$$(1) \quad N = N(L_n, K_n, D, G)$$

$$(2) \quad D = D(L_d, K_d, G)$$

$$(3) \quad C = N + P_d \cdot D$$

$$(4) \quad L_c = L_n + L_d$$

$$(5) \quad K_c = K_n + K_d$$

en donde:

N = el PGB del sector no exportador.

D = el PGB del sector que exporta.

C = el PGB del sector privado medido en términos de bienes no exportables.

P_d = el precio de los bienes exportables medido en términos de los no exportables.

G = PGB del sector público.

L_i = Trabajo utilizado en el sector i .

K_i = Capital utilizado en el sector i .

Las relaciones (1) y (2) son funciones de producción en las que aparecen como argumentos el capital, el trabajo y el nivel de actividad de los sectores de exportación y el gasto del Estado. La ecuación (3) define el PGB del sector privado medido en términos reales. Las ecuaciones (4) y (5) son definiciones del nivel de ocupación y utilización de capital del sector privado.

La ecuación (3) puede ser escrita como:

$$(3') \quad C = N(L_n, K_n, D, G) + P_d D(L_d, K_d, G)$$

Diferenciando totalmente la expresión (3) y empleando la notación \dot{Z} para expresar la derivada de una variable con respecto al tiempo, tenemos:

$$(6) \quad \dot{C} = N_L \dot{L}_n + N_K \dot{K}_n + N_D \dot{D} + N_G \dot{G} + \\ P_d (D_L \dot{L}_d + D_K \dot{K}_d + D_G \dot{G}) + D P_d$$

en donde Z representa la derivada parcial Z_i respecto al argumento i:

$$Z_i = dZ/di$$

En el caso en que Z es igual a N, e i igual a L, escribimos por economía de notación:

$$(dN/dL_n) = N_L$$

A efectos de economizar en los datos necesarios para estimar el modelo, supondremos que existe una relación estable entre las productividades marginales de los factores de producción utilizados en distintos sectores, a saber:

$$(7) \quad P_d (D_L / N_L) = P_d (D_K / N_K) = 1 + \delta$$

En el caso en que $\delta = 0$, la asignación de los factores de producción a través de sectores es óptima cuando la razón de las productividades marginales se igualan para los distintos factores. En el caso en que es positivo, las productividades marginales del trabajo y el capital son mayores en los sectores exportadores que en los no exportadores.

Diferenciando (4) y (5) con respecto al tiempo obtenemos:

$$(8) \quad \dot{L}_c = \dot{L}_n + \dot{L}_d$$

$$(9) \quad \dot{K}_c = \dot{K}_n + \dot{K}_d$$

Sustituyendo (7), (8) y (9) en (6) obtenemos:

$$(10) \quad \dot{C} = N_L \dot{L}_c + N_K \dot{K}_c + [N_D + P_d (\delta/(1+\delta))] \dot{D} + [N_G + P_d (D_g/(1+\delta))] \dot{G} + D P_d$$

que puede ser reescrita como:

$$(11) \hat{C} = N_L (L_c/C) [\hat{L}_c] + N_K (K_c/C) [\hat{K}_c] + N_D (D/C) [\hat{D}] + (\delta/(1+\delta)) [(P_d D/C) \hat{D}] \\ + N_G \left[\frac{G}{C} \hat{G} \right] + (P_d D_G / (1+\delta)) [(G/C) \hat{G}] + [(P_d D/C) \hat{P}_d]$$

en donde $\hat{Z} = (\dot{Z}/Z)$ representa la tasa de cambio porcentual de la variable Z.

Las expresiones entre paréntesis representan las variables independientes del modelo, las cuales están expresadas en tasas de variación o bien lo están como tasas de variación multiplicada por la participación porcentual de un sector dentro del producto bruto interno privado.

La ecuación (11) no puede ser directamente estimada, en la medida en que los coeficientes que multiplican a las variables independientes del modelo no son constantes.

A efectos de resolver este problema, se supondrá que las funciones de producción (1) y (2) pueden ser escritas como:

$$(1') \quad N = D^a G^b \varnothing (L_n, K_n)$$

$$(2') \quad D = G^f \varphi (L_d, K_d)$$

La ventaja de expresar las funciones de producción de N y D del modo planteado es que la elasticidad de respuesta de cualquiera de éstas con respecto a D y G es constante; por ejemplo, la elasticidad de respuesta del producto del sector N frente a un cambio porcentual del producto del sector que exporta es:

$$(dN/dD) (D/N) = (aD^{a-1} G^b \varnothing) (D/N) = aN/N = a$$

Utilizando estos supuestos llegamos a la siguiente forma reducida:

$$(12) \hat{C} = N_L (L_c/C) [\hat{L}_c] + N_K (K_c/C) [\hat{K}_c] + a (N/C) [\hat{D}] + (\delta/(1+\delta)) [(P_d D/C) \hat{D}] \\ + b (N/C) [\hat{G}] + (f / (1 + \delta)) [(P_d D/G) \hat{G}] + [(P_d D/C) \hat{P}_d]$$

Para introducir la apertura como factor que modifica el efecto del sector público sobre el sector privado es necesario realizar una modificación en la ecuación (1').

$$(1'') \quad N = D^a G^{(b+eD)} \quad \emptyset (L_n, K_n)$$

Con estas modificaciones se adicionan los siguientes dos términos a (12):

$$e (DN/C) [\hat{G}] + e (l_n G) G^{(b+eD)} [\hat{D}]$$

Estos son los términos que deberán ser significativos para que la apertura influya en la externalidad que el sector público le impone al sector privado.

En los tests empíricos realizados cabe esperar que $a > 0$, $b < 0$, $f < 0$ y $e > 0$. En las regresiones no se incluyó la variable «precios» por no ser significativa.

Conclusiones

I. SOBRE EL TAMAÑO (O LA «PRESENCIA») DEL ESTADO

Mucho más importante que el tamaño, es el poder que concentra el Estado. Para medirlo es necesario incluir las regulaciones dentro de las actividades que tienen efectos importantes sobre la economía.

Creer que el problema del subdesarrollo se explica por la oposición entre el sector público con el sector privado es simplificar el problema. Este va más allá: radica en la importancia de las reglas que rigen la conducta de los agentes económicos. No se trata de desarrollar el sector privado; se trata de que al tiempo que se privatiza el sector público, se «privatice» también el sector privado, entendiendo por esto una menor dependencia de los «privilegios» que otorga el Estado. Hay una parte del sector privado que «demanda» estos privilegios y que promueve el crecimiento del Estado.

El trabajo empírico demostró la importancia de las regulaciones. El trabajo teórico atribuyó dicha importancia a la regla de selección que implican las regulaciones respecto a las características de las personas que pasan a integrar el grupo de empresarios. Se argumenta que, entre otras cosas, serán más o menos innovadores según sea el marco regulatorio en que actúan.

Este resultado muestra la importancia de la forma de medir el Estado y la posibilidad de llegar a conclusiones erróneas basado en las medidas tradicionales. En particular, se argumenta que los trabajos con cortes transversales adolecen de serios problemas.

La desregulación, aunque también en cierto modo la re-regulación, son políticas que deberían ser prioritarias en aquellos países que quieren cambiar su dinámica.

Una parte importante de los problemas que coincidieron con la gran depresión

fueron causados por la mala administración de la política monetaria.

La historia de cómo el BROU utilizó la situación para desprestigiar a la economía de mercado, y aumentar su control sobre la economía es digna de ser tomada en cuenta por todo policy-maker al aceptar asesoramiento en momentos de crisis.

El BROU se colocó del lado de la «oferta» de rentas, aumentando su poder. Encontró pocos obstáculos en su camino y terminó acumulando un control casi total de la economía.

Lo interesante del caso uruguayo es que luego del golpe de Estado de 1973, hubo una fuerte desregulación. Por la forma en que la clase política aceptó la desregulación como buena, podría pensarse que el golpe no fue más que la culminación de un proceso de cambio «violento» para salir del mercantilismo (ver ejemplos en De Soto, op. cit.).

Sin embargo, en Uruguay parece haberse aprendido la lección puntual: **tales** regulaciones son nefastas (control de cambios, por ejemplo) y no la lección más amplia, que determinadas formas de regular son malas. Es así que a partir de principios de la década de los '80 y con particular fuerza en los últimos años se ha observado un resurgir de un estilo de regulación en que se detiene la movilidad de los recursos, y se otorga grandes poderes discriminatorios a la burocracia (la CAF, el Banco Central, para el análisis de carteras). Nuevamente la suerte de una buena parte de las empresas nacionales depende de un ente estatal.

La creación de la Corporación y su absorción de varias empresas es también muestra de un espíritu en el que el Estado sabe más y sabe mejor. El Estado sigue acumulando poder. El más peligroso es el poder de ignorar la Constitución (1). El cumplimiento de ésta «a voluntad» implica un rompimiento del contrato bajo el cual los políticos (los empleados) sirven al pueblo (los empleadores) y una nueva muestra del control del aparato estatal por los «buscadores de rentas».

La parcial desregulación de los años setenta ha creado dos países que conviven: uno que pide rentas y otro que pide eficiencia. Aún no es claro hacia cuál de los grupos se inclinará la balanza. De esto depende la posibilidad de crecimiento del país.

La historia de las regulaciones muestra que la literatura respecto al desarrollo institucional («property rights» y «transaction costs»), que concluye que existe una «mano invisible» que guía al desarrollo de las instituciones hacia una mayor eficiencia, es incompleta.

El desarrollo institucional no promueve necesariamente el crecimiento, también lo desalienta.

Es necesario diseñar Cartas Orgánicas y las instrucciones a las distintas organizaciones de la burocracia estatal para que no busquen desarrollarse más allá de lo

(1) Esto resulta muy claro en la forma en que la llamada «Ley de Refinación» reescribe contratos privados.

socialmente conveniente que pueda resultar ese crecimiento. Por lo tanto, la filosofía que orientará las reglas de las empresas públicas, etc., debe ser aquella que primaba en la legislación del siglo 18 y 19.

Limitar el mal que pueda realizar el monarca; **no** regular pensando en que si el poder fuera bien utilizado, una mayor cantidad de éste podría hacer mayor bien. Lo más probable es que esa mayor cantidad de poder no sea bien utilizado.

Por lo tanto, utilizar las recomendaciones de los propios institutos para cambiar su esfera de poder, es un grave error.

II. PAUTAS PARA UNA ESTRATEGIA DE REDUCCION DEL ESTADO

El crecimiento del PBI público produce una caída en el PBI privado. Esta caída se explica por el hecho que el crecimiento del PBI público disminuye la productividad de los factores utilizados en el sector privado.

Esto puede suceder, por ejemplo, porque al ampliar su esfera de acción, el sector público interfiere en la asignación de los recursos, haciéndola más ineficiente, o porque deja de cumplir correctamente con sus funciones básicas, haciendo necesario que el sector privado asigne recursos para compensar esta defeción -contratando guardias por la ineficacia de la policía, comprando un generador eléctrico por la probabilidad de cortes, etc.

En Argentina, donde el sector público es más grande, ha asumido una multiplicidad de funciones y tiene un amplio rol productivo, la expansión de este sector tiene, en el margen, un efecto negativo varias veces mayor que en Uruguay.

En general, las estimaciones indican que la economía argentina es dos veces y media más distorsionada que la uruguaya.

En el caso de Uruguay, se intentó evaluar si **toda** expansión del gobierno era negativa. Se encontró que no. Que la expansión hasta un tamaño un 30 por ciento menor al actual había sido beneficiosa. Sin embargo, el incremento posterior había producido una caída de 20 por ciento en el PBI privado.

De manera que tenemos una primera conclusión: **sería económicamente beneficioso reducir el tamaño del sector público al 30 por ciento.**

Sin embargo, no fue ésta la más perjudicial forma de intervención estatal detectada. Si bien el aumento del gasto público genera actividades de búsqueda de privilegios en aquellos que aspiran a un empleo público o a una jubilación, y la ampliación de ámbito productivo del Estado genera una actividad de búsqueda de rentas en los proveedores de las empresas públicas (altos precios por malos productos de baja calidad), las **regulaciones** afectan a **toda** la actividad productiva y permean a **toda** la sociedad de actividad de «rent-seeking».

Esto indica que el **marco regulatorio e institucional** puede ser mucho más importante que el **tamaño** del Estado propiamente dicho, como detracción al crecimiento.

Las consecuencias de esta constatación son fundamentales, no sólo para impulsar la desregulación per se, sino para explicar por qué una serie de reformas del Estado podrían fracasar sin una desregulación precisa que cambie los incentivos a los que está expuesta la sociedad. Se concluye así que la mencionada reforma debe ser de **estructuras** y no sólo de procedimiento.

En lo que respecta a la **importancia** del impacto económico del crecimiento del Estado, podemos afirmar, en resumen, que la consecuencia negativa más importante del aumento del tamaño del Estado, tal como se la mide usualmente, sería la caída, por una sola vez, del PBI, como consecuencia del hecho que el Estado absorbe así más recursos y los utiliza con menor eficiencia que el sector privado, y que, además, obliga a éste a desviar recursos para hacer cosas que supuestamente debería hacer el Estado (el correo es un ejemplo claro). Todo esto no debería, **en principio** afectar al crecimiento, sino que se traduciría en un menor nivel del salario real.

Sin embargo, la intervención del Estado, a través de ciertas regulaciones, que conducen a cambiar los objetivos de la conducta de los empresarios, llevan a una **ineficiencia dinámica** y constituyen un ataque dirigido al corazón del crecimiento: **un ataque a la creatividad y la innovación puestas al servicio de producir más y mejor y a menor precio.**

Si el objetivo del Estado uruguayo ha sido redistribuir ingreso, la extensión y la modalidad con que se ha hecho han derivado en un muy alto costo en materia de crecimiento.

Si bien en los países subdesarrollados el tamaño del Estado es relativamente pequeño en comparación con la mayoría de los países desarrollados, el grado de **presencia** del Estado en sus economías suele ser alto. O, dicho de otra forma, en estos países el **tamaño** del Estado es pequeño pero su **poder** es grande. Y, medido en función de su capacidad de distorsión en el mercado mediante la acción regulatoria, se puede decir que -al menos en el caso uruguayo- ese poder resulta excesivo.

Del trabajo se extrae entonces que, en primer lugar, cuando se trata el tema del Estado suele excluirse aquellas modalidades de intervención que son justamente las que hacen más «pesada» la presencia del Estado. Debería así, prestarse mayor atención a temas como el marco regulatorio para las compras del Estado, el marco regulatorio para el sector industrial, al estatuto del funcionario público, y la desmonopolización.

El tema va más allá de la simple oposición de sector público con el privado. A veces se ha dicho que para desarrollarse es necesario expandir el sector privado como objetivo de política. Esto es incorrecto. El objetivo ha de ser desarrollar instituciones de mercado que promuevan el crecimiento y la innovación.

III. SOBRE LA APERTURA

Una economía más abierta es una economía en que el sector privado utiliza más productivamente los recursos. Lo interesante es que el sector público también parece usarlos más eficientemente. La presión de la competencia de otros sectores estatales a través de los bienes que se comercian, genera presiones sobre el Estado para que sea más eficiente. La apertura reduce al «rent-seeking» en la economía.

Por otra parte, la apertura permite una retroalimentación rápida y objetiva respecto a la bondad de un buen número de políticas públicas. Si son inadecuadas, producirán problemas a la competitividad internacional del país, y provocarán a problemas de balanza de pagos. No es extraño, entonces que, como sucedió en Uruguay, una organización que no desea ese control tan visible, como lo fue el BROU, intente cerrar la economía.

En el caso uruguayo esto supuso que, además de una mala política monetaria, la misma institución administró una política comercial extremadamente discriminatoria y distorsionante.

El comercio internacional, además de permitir comerciar las escaseces relativas de capital y trabajo, es una vía para comerciar servicios estatales y empresariales.

Cuando se cierra el comercio internacional, el factor abundante (en los países subdesarrollados, el trabajo) no puede ser comercializado a través de bienes, con lo cual termina emigrando. De la misma manera, los mejores empresarios (profit-seekers) emigran cuando el marco institucional favorece a quienes tienen ventajas comparativas en el «rent-seeking».

Esto hace que en un principio, como los perjudicados votan con sus pies, el modelo cerrado se consolida. Por lo tanto, los elegidos por el voto popular tienden a ser oferentes de rentas. La quiebra de este sistema, que se retroalimenta, sólo ocurre cuando la falta de crecimiento hace insostenible la continuidad de la distribución de rentas, tanto porque las rentas son pequeñas, como porque el bajo nivel de vida empieza a hacer menos legítimos a los privilegiados. Es la rotura del mercantilismo (ver De Soto «El Otro Sendero»).

IV. SOBRE REFORMAS ESTRUCTURALES

Lo anteriormente expuesto plantea un dilema parecido al que se discutió en la literatura económica sobre cuál cuenta abrimos primero, si la cuenta comercial o la cuenta de capitales.

¿Primero se abre una economía, o se reforma el Estado?

Es claro que abrir la economía con un Estado ineficiente significa una desventaja

para el sector transable, a menos que haya una fuerte caída del salario real. Para evitar esto, es necesario hacer más eficiente el Estado. La propia apertura es un incentivo para hacerlo.

Reformar el Estado y no abrir la economía puede ser poco productivo en términos de uno de los efectos principales de dicha reforma: cambiar la clase empresarial.

En una economía cerrada, aunque desregulada, no surgirán los incentivos para renovar la clase empresarial, y entonces no habrá impulso para crecer. Esto porque la regulación del comercio exterior es quizás la regulación más importante. Por lo tanto ambas tareas: abrir por un lado, y desregular y reformar al Estado, deben acometerse simultáneamente.

El desregular y no abrir puede implicar que la actividad de los empresarios rent-seekers continúe siendo perjudicial. Abrir y no desregular implicaría restricciones a la aparición «profit-seekers», dificultando el ajuste a las nuevas condiciones.

Así en el primer caso, puede terminarse re-regulando y en el segundo, cerrando.

Es difícil, entonces, saber qué es más importante, ya que Estados eficientes y sectores privados eficientes tienden a convivir y Estado y sectores privados ineficientes también propenden a aparecer conjuntamente.

En todo caso el tamaño del sector público en sí mismo es menos importante que su eficiencia. Y la apertura de la economía es un buen índice de qué tan eficiente será el sector público.

Bibliografía

Aceveño, Alvarez, E. :

La Gran Obra de los Poderes Constitucionales ante la Crisis, 1938.

Aichian A.A. y H. Demsetz:

Production, Information Costs and Economic Organization. American Economic Review, 62, p. 777-96. 1972.

Averch H, and L. Johnson:

Behavior of the Firm Under Regulatory Constraint. AER 1962.

Azzini, J.E.:

La Reforma Cambiaria: ¿Monstruo o Mártir?. Montevideo, A.M.F. 1970.

Barrán, J. y B. Nahum:

El Problema Nacional y el Estado. 1988.

Barrán, J. y B. Nahum:

Historia Rural del Uruguay Moderno, EBO, Montevideo, 1977.

Banco Mundial:

World Development Report 1983, Oxford University Press. 1983.

Banda, A. y Santo, M.:

Finanzas Inflacionarias en Uruguay, Mimeo, Banco Central del Uruguay, 1984.

Bensión, A. y Favaro, E.:

The Political Economy of Poverty, Equity and Growth; the Uruguayan Case, Mimeo. Banco Mundial, 1987.

Bergsman, J.:

Commercial Policy, Allocative and X-efficiency. QJE, 1974.

Bhagwati, J.:

Directly Unproductive, Profit Seeking (DUP) Activities, Journal Political Economy, October, 1982.

BROU.:

Labor del Directorio, 1928-1931. BROU, Montevideo. 1933.

Buchanan, J.M.; Tollison, R.D. Y Tullock, G. (eds.):

Toward a Theory of the Rent-Seeking Society. Texas A&M University Press, 1981.

Carr J.L.:

Government Size and Economic Growth: A Comment, AER, March 1989.

Clapham, C.:

Third World Politics, University of Wisconsin Press, 1985.

Collander, D (ed.):

Neoclassical Political Economy, Ballinger 1984.

Conte, M.A., and A.F. Darrat.:

Economic Growth and the Expanding Public Sector, Review of Economics and Statistics. Vol. LXX, 322-330. May 1988.

Daly, H.E.:

A Brief Analysis of Recent Uruguayan Trade Control Systems. EDCC, 1967.

Davrieux, H.:

Papel de los Gastos Públicos en el Uruguay 1955-1984, CINVE, Montevideo. 1987.

De Alessi, L.:

How Markets Alleviate Scarcity, en Ostrom et. al. (op. cit.)

De Alessi, L.:

Property Rights, Transaction Costs, and X-Efficiency: An Essay in Economic Theory. American Economic Review, vol. 73 (March), 64-81.

De Soto, H.:

El Otro Sendero. Buenos Aires: Editorial Sudamericana. 1987.

Easterly, W.R. y Wetzel, D.L.:

Policy Determinants of Growth: Survey of Theory and Evidence. World Bank, PPR WPS 343. December 1989a.

Easterly, W.R.:

Policy Distortions, Size of Government and Growth. World Bank PPR WPS 344. December 1989a.

Ekelund, R.B. Jr. y R.:

Tollison. Mercantilism as a Rent-Seeking Society. College Station. Texas A.M. University Press. 1981.

Emerson, M. (ed.):

The Economics of 1992 Commission of the European Communities, March 1988.

Ergas, H.:

Why do Some Countries Innovate More Than Others? Brussels Center for European Policy Studies, 1984.

Faraone, R.:

El Uruguay en que Vivimos, 1900-1965. Editorial ARCA, Montevideo, 1969.

Favaro, E.; C. Graziani; y C. Sapelli.:

Tamaño del Estado y Crecimiento Económico. Documento de Trabajo No. 4, Montevideo, CERES. 1987

Favaro, E. y Sapelli. C.:

Promoción de Exportaciones y Crecimiento Económico. CINDE, Santiago, 1989.

Favaro, E. y Sapelli, C.:

Shocks Exogenos. Grado de Apertura y Política Doméstica. Banco Central del Uruguay, 1989.

Feder, G.:

On Exports and Economic Growth, Journal of Development Economics, 1983.

Feeny, D.:

The Demand for and Supply of Institutional Arrangements, en Ostrom et. al. (op. cit.).

Finch, H.:

Historia Económica del Uruguay Contemporáneo EBO, Montevideo. 1980.

Findlay, R.:

Is the New Political Economy Relevant to LDC'S?. The World Bank, PPR WPS 292, November 1989.

Friedman, M.A.:

Monetary History of the United States. NBER, 1963.

Furubotn, E.G. y S. Pejovich.:

Property Rights and Economic Theory: A Survey of Recent Literature, Journal of Economic Literature, 10; 1137-62. 1972.

Gemrrell, N.:

International Comparison of the Effects of Non Market Sector Growth. Journal of Comparative Economics, 1983.

Gereski, P.A.:

Competition and Innovation, Bruselas, 1987.

Grossman, G.M.:

International Trade, Foreign Investment and the Formation of the Entrepreneurial Class. AER September 1984.

Grossman, G.M. y Helpman, E.:

Comparative Advantage and Long Run Growth. NBER WP 2809. 1989a.

Grossman, G.M. y Helpman, E.:

Growth and Welfare in a Small Open Economy. NBER WP 2970. 1989b.

Iglesias, E.; L. Faroppa, I. Wonssewer.:

El Nuevo Régimen Cambiario del Uruguay. Montevideo, Instituto de Teoría y Política Económica, Cuaderno 9. 1956.

Kirzner, I.:

Competition and Entrepreneurship. University of Chicago Press. 1978.

Krueger, A.:

The Political Economy of a Rent Seeking Society, AER, June, 1974.

Labadie, G.J. y C. Sapelli.:

Métodos Alternativos para el Aumento de la Productividad en el Sector Público. Temas 1, Montevideo: CERES. 1987.

Laffont y Maskin.:

A Theory of Incentives en Hildebrand (ed.). Advances in Economic Theory, Cambridge University Press. 1982.

Lal, D:

The Political Economic of the Predatory State World Bank, DRD 105, 1985.

Landau, D.:

Government and Economic Growth in LDC's: An Empirical Study for 1960-1980. EDCC, October 1986.

Landau, D.:

Government Expenditure and Economic Growth: A Cross Country Study. Southern Economic Journal, January 1983.

Langlois, R.:

Economics as a Process. Cambridge University Press, 1989.

Lasida, E.:

La Corporación en el Uruguay, FCU, Montevideo, 1989.

Lau, L.:

Models of Economic Development, ICEG, 1986.

Leff, N.:

Entrepreneurship and Economic Development: The Problem Revisited. Journal of Economic Literature, March 1979.

Llach, J.J.:

Reconstrucción o Estancamiento. Editorial Tesis, Buenos Aires 1987.

Love, J.:

Commodity Concentration and Export Earnings Instability. Journal of Development Economics, 1986.

- Love, J. :
Trade Concentration and Export Instability. Journal of Development Studies, 1979.
- Marsden, K.:
Links Between Taxes and Economic Growth. World Bank Staff W. Paper 605, 1983.
- Mar Lin, J.P.:
X-Inefficiency, Managerial Effort and Protection. Economica, August 1978.
- Matthews, R.C.O.:
Darwinism and Economic Change. Económica, 1986.
- Matthews, R.C.O.:
The Economics of Institutions and the Sources of Growth. The Economic Journal, December 1986.
- Millot, Silva y Silva.:
 El Desarrollo Industrial del Uruguay: 1929 a la Postguerra. Instituto de Economía, Montevideo, 1972.
- Montero Bustamante, R.:
 La Historia del BROU ante el Cincuentenario. BROU, 1950.
- Morató, O.:
 Al Servicio del Banco República y de la Economía Uruguaya 1896-1946. BROU, 1976.
- Morató, O.:
 La Política del Oro y el Cambio, BROU, 1942.
- Naya, S.:
 Fluctuations in Export Earnings and the Economic Patterns of Asian Countries. EDCC, 1973.
- Nicholson, N.:
 The State of the Art, en Ostrom et al. (op. cit.).
- North, Douglas.:
 A Theory of Institutional Change and the Economic History of the Western World. Mimeo 1982.

- Ochoa, R.:
El Contralor de Cambios en el Uruguay. FACEA, 1958.
- Olson, M.:
The Rise and Decline of Nations. Yale University Press, 1982.
- Ostrom, V.; Feeny, D. y Picht, H. (eds.):
Rethinking Institutional Analysis and Development. ICEG, 1989.
- Ostrom, V.:
Cryptoimperialism, Predatory States and Self Governance, en Ostrom et. al. (op. cit.).
- Oszlak, O. (ed.):
Teoría de la Burocracia Estatal. PAIDOS, 1981.
- Paldam, Martin.:
The Development of the Rich Welfare State of Denmark, 1870 - 1990. An essay in interpretation. Mimeo 1990.
- Peacock y Wiseman.:
Growth of Public Expenditure in the United Kingdom. NBER, Princeton. 1961.
- Peltzman, S.:
The Growth of Government. Journal of Law and Economics, October 1980.
- Peltzman, S.:
An Economic Theory of Regulation. Journal of Law and Economics 1976.
- Posner, R.A.:
Economic Analysis of Law. Boston: Little, Brown, 1977.
- Quijano, C.:
Evolución del Contralor de Cambios en el Uruguay: Un Estudio de Legislación Positiva. Montevideo. 1944.
- Ram, R.:
Government Size and Economic Growth: Reply. AER. March 1989.
- Ram, R.:
Government Size and Economic Growth: A New Framework and Some Evidence from Cross Section and Time Series Data. American Economic Review. Volumen 76, March 1986.

Rama, M.:

Natural Resources, Institutional Arrangements and Economic Growth in Uruguay. Mimeo 1990.

Rao, V.B.:

Government Size and Economic Growth: A Comment. AER, March 1989.

Rial, L.:

La Evolución de las Finanzas Públicas en el Uruguay 1905-1981, Mimeo, 1982.

Ross, S.:

An Economic Theory of the Agency. AER September 1973.

Rosa, J.J.:

El Estado y el Mercado, un Falso Dilema. Les Cahiers Français n° 228, Octubre 1986.

Sah, R. Stiglitz, J.E.:

The Architecture of Economic System: Hierarchies and Poliarchies. AER, September 1986.

Sah, R. Stiglitz, J.E.:

Human Fallibility and Economic Organization. AER May 1985.

Sapelli:

La Política Económica de los Impuestos: Una Aplicación al Sector Pecuario Uruguayo. Cuadernos de Economía (a publicar), 1990.

Sapelli, C.:

Tamaño del Estado y Crecimiento Económico. Serie Foros No. 1, CERES, 1989.

Sapelli, C. y Bucaros, E.:

Historia del Sector Público en Uruguay; en la Búsqueda de una Medida del Tamaño del Estado. Mimeo, CERES, 1989a.

Sapelli, C. y Bucaros, E.:

El Contralor de Cambios en Uruguay: Desarrollo y Efectos Económicos. Mimeo, CERES, 1989b.

Sapelli, C. y Favaro, E.:

Export Promotion and Economic Growth. San Francisco. ICEG. 1989.

Sapelli, C.:

Política Económica y Estancamiento del Sector Pecuario. Revista de Economía del Banco Central del Uruguay. 1986.

Sapelli, C.:

El Problema de la Seguridad Social en el Uruguay, Banco Central del Uruguay, 1986.

Sapelli, C.:

Government Policy and the Uruguayan Beef Sector Tesis, U. de Chicago, 1985.

Scully, G.W.:

The Institutional Framework and Economic Development. Journal of Political Economy, June 1988.

Shand, A.:

An Introduction to Neoaustrian Economics. NY University Press, 1984.

Singh y Sahni.:

Patterns and Directions of Causality between Government Expenditure and National Income in the U.S. Journal of Quantitative Economics, July 1986.

Solari, A. y Franco, R.:

Las Empresas Públicas en el Uruguay, Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria. 1983.

Spulber, D.F.:

Regulation and Markets. MIT Press, 1988.

Stigler, G.:

The Theory of Economic Regulation. Bell Journal of Economics, 1971.

Vegh Villegas, A.:

Economía Política: Teoría y Acción. Ed. Polo, Montevideo, 1977.

Wallis, W.:

Political Entrepreneurship and the Welfare Explosion. AEI 1969.

Wolf, C. Jr.:

Markets or Governments. MIT Press. 1988.

Wonsewer, I, Faroppa, L.A. e Iglesias, E.:

Política de Subvenciones en el Uruguay. FACEA. Instituto de Economía Monetaria y Bancaria, Mimeo, 1954

Zimmerman, K.F.:

Trade and Dynamic Efficiency. *Kyklos*, 1987.

Junta de Asesores Académicos del CINDE

- Abel G. Aganbegyan
*Academy of Sciences of the USSR,
Unión Soviética*
- * Michael J. Boskin
Stanford University, EE.UU.
- Hakchung Choo
*Asian Development Bank,
Filipinas*
- Rudiger Dornbusch
*Massachusetts Institute of Technology,
EE.UU.*
- Ernesto Fontaine
*Pontificia Universidad Católica de Chile,
Chile*
- Herbert Giersch
Kiel Institute of World Economics, Alemania
- Francisco Gil Díaz
*Ministerio de Hacienda
México*
- Malcolm Gillis
Duke University, EE.UU.
- Arnold C. Harberger
*University of California, Los Angeles
EE.UU.*
- Helen Hughes
*Australian National University,
Australia*
- Shinichi Ichimura
*Osaka International University,
Japón*
- Glenn Jenkins
*Harvard Institute for International
Development, EE.UU.*
- D. Gale Johnson
University of Chicago, EE.UU.
- Roberto Junguito
Banco Sudameris, Colombia
- Yukata Kosai
*Japan Center for Economic Research,
Japón*
- Anne O. Krueger
Duke University, EE.UU.
- Deepak Lal
*University College London,
Inglaterra*
- Ronald I. McKinnon
Stanford University, EE.UU.
- Charles E. McLure, Jr.
Hoover Institution, EE.UU.
- Gerald M. Meier
Stanford University, EE.UU.
- Seiji Naya
University of Hawaii. EE.UU.
- Juan Carlos de Pablo
*DEPABLOCONSULT,
Argentina*
- Alfonso Pastore
*Universidade de Sao Paulo,
Brasil*
- Gustav Ranis
Yale University, EE.UU.
- Michael Roemer
*Harvard Institute for International
Development, EE.UU.*
- Leopoldo Solís
*Instituto de Investigación
Económica y Social
Lucas Alamán, México*
- David Wall
*University of Sussex,
Inglaterra*
- Richard Webb
*Pontificia Universidad
Católica del Perú, Perú*
- James Worley
Vanderbilt University, EE.UU.

* *Permiso temporal*

La investigación de Claudio Sapelli trata de medir los efectos perniciosos del crecimiento del Estado, señalando que la expansión de éste, más allá de sus funciones específicas trae consigo la búsqueda de mecanismos de otorgamiento de rentas y privilegios, que inducen en el sector privado la acción paralela de búsqueda de rentas. Es particularmente interesante el análisis de Sapelli en cuanto a la relación entre apertura del sistema económico y el tamaño del Estado, concluyendo que el grado de encierro de la economía favorece la extracción de rentas y búsqueda de privilegios.

Pero también es claro que una política de apertura hacia el exterior debe ser acompañada por un esfuerzo de eliminación de trabas estatales al sector privado. En este sentido, es paradójico que los procesos de reforma estructural orientados a minimizar el peso del Estado, deben asumir como tarea primordial la de reconstruir el Estado, ya que éste ha sido destruido por el estatismo.

Doctor Alejandro Vegg-Sillegas
Economista