

# Uruguay: una visión de su posible redinamización económica

CELIA BARBATO DE SILVA  
LUIS MACADAR

En estas notas se abordan dos temas principales. En el tratamiento del primero, se describen brevemente las principales tendencias de la economía uruguaya y se reseñan los diferentes intentos de introducir transformaciones en su funcionamiento y estructura en los últimos veinticinco años.

El segundo tema intenta delinear algunas pautas para la redinamización de la economía. La búsqueda de una nueva estructura productiva que asegure crecimiento económico y que genere en sí mismo las condiciones de su continuidad, está orientada por la resolución de los problemas identificados en el desarrollo de largo plazo.

## 1. LOS INTENTOS DE TRANSFORMACIÓN

Hacia fines de la década de los cincuenta se hace presente en la economía uruguaya un estancamiento productivo generalizado. Éste se explica a partir de las condiciones de viabilidad económica de los diferentes sectores productivos. La inexistencia de condiciones de rentabilidad atractivas en los principales sectores de la producción, la ganadería extensiva y la industria protegida, determinan la ausencia de oportunidades rentables de colocación para los excedentes.

La aparición del estancamiento genera y agudiza los conflictos sociales. Entre los segmentos de la burguesía, o entre la misma y capas medias y trabajadores que ya no logran ver atendidas sus demandas por un sistema socioeconómico que pierde dinamismo. Con ello se abre cauce a intentos de reajuste. Éstos se conciben como virajes drásticos de la política económica contingente, dirigidos a satisfacer los intereses de ciertos segmentos de la clase capitalista, intentos que implican una redefinición de la apertura externa y que se justifican en la ideología de las ventajas comparativas. Implican pues, un propósito de alterar la inserción internacional del país y, en mayor o menor medida, una alteración de la misma que no logra

reproducir la base económica, o sea, generar un proceso continuo de acumulación de capital. En algunos períodos el estancamiento permanece, y en otros se logra cierto crecimiento efímero y basado en ramas y sectores muy cambiantes. Por un lado, la implementación de estos cambios drásticos en la política económica, a raíz de distintas condicionantes internas, son mediatizados, o sea, no son llevados hasta sus últimas consecuencias. Por otro, existen también condicionantes externas de tipo coyuntural que pueden favorecer el reajuste o desalentarlo.

En el período que transcurre con posterioridad al año 1959 pueden reconocerse cuatro intentos de reajuste, en cada uno de los cuales predominó un segmento diferente de la clase capitalista, y a pesar de que las condiciones políticas fueron variando, todos ellos terminaron en el fracaso. Éste se califica en relación con la imposibilidad de generar un proceso continuo de acumulación de capital y de crecimiento sostenido. A continuación se procede a una breve revisión de los mismos, lo que permitirá apreciar aquellos elementos comunes que apuntan hacia una caracterización general de la problemática económica uruguaya en el largo plazo.

### *1959-1962*

Este ensayo se abre con los primeros síntomas del agotamiento de un modelo económico-social que le había permitido al país crecer en forma ininterrumpida. El traslado de excedentes desde la actividad productiva rural a la industria y sectores urbanos, que había estado en la base de la expansión económica anterior, aparece por primera vez seriamente puesto en tela de juicio. La caída de los precios de la lana —principal rubro de exportación de la época— luego de los altos niveles alcanzados durante la guerra de Corea, provocó una disminución de los ingresos de los ganaderos que vino a transformarse, conjuntamente con la política económica, en el elemento detonante de las reacciones de estos grupos decisivos en la marcha de la economía. La traslación de ingresos que había apoyado la expansión industrial fue progresivamente impugnada por los grupos ganaderos que veían descender sus excedentes a influjos de la caída de los precios de sus productos de exportación. Esta impugnación se dirigió a la política económica que pretendió la prolongación de un modelo industrialista que se agotaba.

Las oposiciones convergieron también en el plano político, cobrando gran importancia la aglutinación de ganaderos y agricultores medios en torno al movimiento llamado “ruralista” que decidiría, al acompañar al Partido Nacional, la elección de 1958. Este movimiento se transformó en el portavoz de una intensa crítica a la política de extracción de excedentes del agro hacia la industria y los sectores urbanos, agudizando la toma de conciencia de sus seguidores en cuanto al papel que cabía al agro en la

economía uruguaya y la necesidad de oponerse a una política que se consideraba contraria a esos intereses. La coalición que llegó al gobierno en 1959, luego de la larga hegemonía de gobiernos del Partido Colorado, expresaba de modo inorgánico a los elementos más conservadores del nacionalismo terrateniente y fracciones descontentas de sectores medios rurales y urbanos.

La línea de política económica que comenzó a instrumentarse de inmediato, correspondía a la orientación de los grupos capitalistas rurales, a los cuales el nuevo gobierno representaba más directamente. La ideología económica reflejada en ella respondía en términos generales a una orientación antiindustrial y antiproteccionista, o sea, antiestatismo, conservadurismo político y económico, aceptación de la tradicional estructura agroexportadora, eliminación de las ilusiones industriales autónomas.

La filosofía subyacente en la liberalización del comercio exterior sostenía, por una parte, que ése era el mecanismo más idóneo para lograr el equilibrio del balance con el exterior, y por otra, alentar la entrada de capitales al país, que vinieran a complementar o sustituir la acumulación interna en las áreas productivas. La política económica se complementó asimismo, con determinadas medidas que significaron un traslado sustancial de ingresos de los sectores industriales y urbanos a los propietarios rurales.

Este primer intento de reajuste económico no prosperó. El programa no se cumplió totalmente y la aplicación de la línea conservadora estuvo signada por las sinuosidades que pautaron a la política económica. El significativo traslado de ingresos hacia el sector rural no se tradujo en cambios en las formas de producir ni en los volúmenes producidos. Asimismo, el sector industrial siguió manteniendo altos niveles de protección, pero continuó perdiendo dinamismo por la contracción de la demanda interna generada por el cambio distributivo urbano-rural. La continuación del estancamiento productivo fue la consecuencia de estas dos evoluciones.

El estancamiento y su correlato, la ausencia de oportunidades rentables de inversión productiva, derivaron los excedentes hacia otras actividades de índole especulativa. La esfera financiera pasó a constituirse en ámbito de valorización del capital que no encontraba rentabilidad en las actividades productivas. Agotada esta vía, se fugó al exterior, acentuándose así los desequilibrios en el balance comercial y de pagos. Creció el endeudamiento externo y la inflación, formas pacíficas que procuraban resolver la pugna distributiva entre las fracciones capitalistas, los asalariados y el Estado.

Desde otro ángulo, este ensayo revela que en última instancia la imposición de nuevas condiciones para dar continuidad a la acumulación de capital requería alterar abruptamente las relaciones de distribución vigentes. Ello implicaba quebrar el complejo social urbano que configuraba la base de la reproducción del poder político.

1968-1972

El ambiente de caos económico en que desembocó el país en junio de 1968 (luego de un año de inflación del orden del 180 por ciento), unido a otras circunstancias políticas y económicas, crearon las condiciones para otro paso adelante en la política esbozada a comienzos de la década, a la vez que la acentuación de esa línea y el crecimiento de las resistencias a ella. El gobierno adoptará entonces una serie de medidas instrumentando un plan de estabilización, que se aplicará hasta 1971 con consecuencias económicas y políticas muy importantes.

Este nuevo intento marca una recomposición en las formas de convivencia política característica del Uruguay anterior. Hasta entonces el poder político se había manejado con una cierta autonomía del poder económico, arbitrando entre los grupos sociales, administrando la redistribución, y en los años de estancamiento buscando siempre mantener formas de diálogo y de convivencia. Este tono es el que se verá drásticamente modificado a partir de 1968. La recomposición del gabinete ministerial que precedió a la implantación de la congelación de salarios fue un primer paso. Los cargos decisivos de la conducción económica fueron ocupados directamente por grandes ganaderos, industriales y banqueros, quienes relevaron a los elencos políticos profesionales, y asumieron directamente y sin intermediarios el control del gobierno. Las medidas de congelación de salarios adoptadas en junio y el respaldo que suponía la representación directa en el gobierno, dio a los grupos capitalistas una mayor tranquilidad y confianza: de ahí derivó la adhesión que demostraron desde los primeros momentos de la adopción de las medidas.

Las bases económicas del plan de estabilización se articularon fundamentalmente sobre la contención de salarios, el mantenimiento del tipo de cambio y el control directo por el Estado de prácticamente todos los precios de la economía. La contención de los salarios constituía una medida imprescindible, por su connotación política y por permitir mejores condiciones de acumulación en el proceso industrial. El mantenimiento del tipo de cambio contribuyó a conservar bajos ritmos de crecimiento de los precios.

La evolución de los precios internacionales y de la demanda de carne en los mercados externos, permitió un alza permanente en la exportación del producto, lo que implicó un incremento decisivo en el intercambio comercial y al mismo tiempo un mejoramiento generalizado en el nivel de actividad económica interna. Eso coadyuvó a reducir la tensión de los procesos redistributivos, con el consiguiente aflojamiento de las presiones inflacionarias.

Sin embargo, son los cambios en el mecanismo de funcionamiento de la estructura política los que permiten identificar la variante singular del proceso iniciado en 1968, en comparación con el ensayo de reajuste intentado a partir de 1959.

El año 1968 representa un corte, una fractura en el proceso histórico a nivel de la lucha entre las clases sociales. Por primera vez, desde varias décadas atrás, el Estado recurre, como política, al ejercicio de su poder físico-militar como parte de los enfrentamientos entre los grupos sociales. El Estado comienza a tomar distancia frente a sus administrados y sobre todo frente a los sectores específicos representantes del trabajo.

Un segundo cambio, novedoso en la historia nacional moderna, es la aparición y consolidación de un aparato político militar —guerrilla urbana— que procura enfrentarse al monopolio de la fuerza que el Estado tiene en términos legales. El propio crecimiento de ese aparato armado y el entorno político-ideológico en el cual se dio, y que a su vez codeterminó, alteró el marco y el tipo de protagonista en el sistema político, haciendo gravitar naturalmente como institución en el espacio político a las fuerzas armadas. Con ello se modificó sustancialmente el balance entre los distintos mecanismos creadores y reproductores del poder habituales en el Uruguay moderno.

En términos generales, las medidas en materia de producción procuraron aprovechar al máximo posible la capacidad exportadora que dependía del sector ganadero exportador. El rubro carnes pasó entonces a convertirse en el centro de la política de producción. Pero fue la coyuntura externa la que determinó la fracción de la clase capitalista —ganaderos e industria frigorífica— que se vería favorecida por esta nueva constelación en la estructura de poder.

En la medida en que las restricciones externas se vieron transitoriamente atenuadas en virtud del auge exportador, se difirieron las presiones por reducir el sector industrial sustitutivo, de elevada gravitación en el balance comercial.

Por otra parte, aunque la alta concentración del poder en el Ejecutivo le permitió desarrollar con eficacia esta política, la misma se interrumpe por razones electorales. En 1971 esta política opera como instrumento para alcanzar el objetivo de carácter político que era la conservación del poder en el sector gobernante, por la vía electoral. Su implantación en torno a un proceso redistributivo y la irradiación de sus efectos creó múltiples tensiones que se trasladaron al período postelectoral. El objetivo fue logrado: la adhesión ideológica se expresó en las elecciones en favor del sector gobernante.

#### *1974-1978*

El planteo tradicional de la reestructuración productiva, que adecuara la economía uruguaya al funcionamiento internacional respetando las ventajas comparativas, recaería necesariamente sobre la expansión del sector ganadero exportador, actividad eminentemente competitiva durante el siglo

en que ésta ha funcionado como economía capitalista. En consecuencia, una vez transcurrida la instancia electoral, la política económica retomó su apuesta a la carne como puntal de inserción de la economía en el contexto mundial.

Sin embargo, la situación francamente negativa por la que atravesaba el mercado de la carne descartó a la ganadería como paliativo del desbalance externo provocado por la crisis del petróleo. Por otra parte, las características del ciclo biológico y la maduración que requieren sus inversiones reproductivas no la destacan como sector apto para responder a crisis coyunturales. La situación internacional incidió, pues, en la elección de otros sectores productivos de rápida respuesta de exportación.

La alteración en el marco externo impulsó a los sectores productores de exportación no tradicionales, que se convirtieron, así, en los sectores más dinámicos de la economía. La política económica se adhirió y se adaptó a estas tendencias que provenían del funcionamiento externo. Desplazó su énfasis desde la ganadería hacia las industrias de exportación no tradicional, al dejar la carne de constituirse en el centro de la estrategia que procuraba retomar la senda del crecimiento mediante una gradual apertura externa de la economía.

Se produce, pues, un significativo énfasis en la promoción de las exportaciones manufactureras. La instrumentación de medidas de política fiscal, crediticia y cambiaria trae consigo una rápida reacción de estos sectores.

La existencia de capacidad ociosa y la modificación de la estructura de precios relativos que emergió de la aplicación de esas medidas promocionales colocaron a varios sectores en condiciones de competir en los mercados externos.

Las altas tasas de rentabilidad relativa que se derivaron de la acción conjunta de todos estos factores, determinaron una expansión de la producción, de la ocupación y de las inversiones de esas actividades orientadas hacia el mercado externo, y se posibilitó un volumen creciente de exportaciones. En definitiva, este intento de reajuste procuró una reasignación de los recursos internos mediante alteraciones en las rentabilidades comparadas de las diferentes actividades.

En última instancia, la rentabilidad de las exportaciones quedó supe-  
ditada a la traslación de excedentes desde el sector primario y a la compresión de salarios. Esta última contribuyó a la contracción del mercado interno, generando un margen de capacidad aprovechable para exportar. La desproporcionalidad emergente de esta contracción del mercado interno —que es el que finalmente subsidia la exportación— hubiera impedido prontamente mantener la competitividad externa.

Antes de alcanzar estos límites la política económica procesó un nuevo giro de relevancia. Por un lado, se suprimieron buena parte de los estímulos a partir de 1977-1978. Por otro, se implantó una política cambiaria diferente, que derivaría en una apreciación de la moneda nacional deterio-

rando la competitividad externa de las exportaciones. Ambas medidas deben ser vistas como el giro requerido para colocar al país en las condiciones adecuadas para ser receptor de crecientes capitales externos, giro que se corresponde con una fase de predominio de la transnacionalización financiera.

### *1978-1982*

A diferencia de los ensayos anteriores, en esta ocasión la reasignación de los recursos productivos hacia la exportación se persigue a través de una disminución de la protección a las actividades internas. En los hechos, el ensayo se convirtió en una vía recesiva de apertura externa, al procesarse un deterioro del tipo de cambio real que redujo la competitividad de las exportaciones y expuso drásticamente la producción nacional a la competencia de los productos extranjeros. Veamos cuáles fueron las ideas fundamentales que se sustentaron entonces.

Durante el ministerio del ingeniero Vegh Villegas (1974-1976) el discurso gubernamental también había destacado la orientación aperturista por medio de una reducción de la protección a las actividades internas, pero había postulado que ésta iría acompañada de una gradual elevación del tipo de cambio real, la que se derivaría de la mayor liberalización de las importaciones.

En este campo, los datos confirman un efectivo aumento del tipo de cambio real entre 1974 y 1978, registrándose en este último año el valor más alto de la década.

Sin embargo, a pesar de que se introdujeron importantes modificaciones en el sistema arancelario, la competitividad de las actividades internas frente a las importaciones no se vio afectada. En la medida en que se registró un ascenso paralelo del tipo de cambio real se compensó parcialmente la disminución de la protección.

Al haberse logrado un considerable aumento de las reservas internacionales, hacia mediados de 1978, las autoridades entendieron que se habían superado los problemas de desequilibrio externo. Se puso entonces énfasis en las metas de estabilidad de precios. Considerando que luego de la apertura financiera de la economía las restricciones a la oferta de dinero eran neutralizadas por la monetización de la entrada de capitales, el Banco Central optó por mantener control únicamente sobre el tipo de cambio. A partir de octubre de 1978 comenzó a regir un sistema de preanuncio de la tasa cambiaria para el semestre siguiente, medida que buscaba disminuir el riesgo cambiario. Además, la evolución preanunciada del tipo de cambio empezó a imprimir una tendencia descendente en su ritmo de crecimiento, de modo de operar como elemento estabilizador de los precios internos. Teóricamente, debía llegar un punto en el cual la tasa de cambio se mantendría constante y la evolución de los precios internos convergería con la evolución de los precios internacionales.

Dicha política se basó en la adopción explícita del enfoque monetario de la balanza de pagos como marco teórico, enfoque que había cobrado un auge inusitado en la primera mitad de la década de los setenta, siendo abiertamente promovido por los académicos itinerantes del norte en sus frecuentes giras por el cono sur. Resulta sugestivo que precisamente durante el segundo semestre de 1978, Argentina, Chile y Uruguay se adhirieran simultánea y explícitamente a dicho esquema de política económica, sujeto a fuertes controversias en los propios centros académicos de Estados Unidos. El rótulo de "experimentos" con que se denominó desde entonces a las experiencias del cono sur en esta materia no parece pues impropio.

De acuerdo con esto, el tipo de cambio pasó a manejarse como un instrumento de política antinflacionaria. Los resultados no se hicieron esperar. Por un lado, se produjo un agudo deterioro del tipo de cambio real que hizo perder competitividad a las exportaciones uruguayas, contrayendo la producción, el empleo y las inversiones. Por otro, la baja de la protección, junto a la disminución del tipo de cambio real, trajo una pronunciada caída del costo relativo de las importaciones. Los efectos de la coyuntura externa recesiva que se avecinaba se vieron fuertemente agravados por el experimento monetarista.

Sin embargo, más significativo aún fue el efecto que la política de preanuncio de la tasa cambiaria imprimió al funcionamiento del sistema financiero. La "seguridad" brindada por la cotización preanunciada con varios meses de anticipación, permitía ingresar capitales que obtenían atractivas tasas de interés, resultado de la diferencial que surgía entre las tasas internas e internacionales. La prima de riesgo cambiario implícita en las tasas pasivas, ensanchó dicho diferencial, puesto que para captar nuevos depósitos se hizo indispensable cubrir dicho riesgo elevando las tasas internas. Ello configuró un mercado financiero fuertemente especulativo, impulsando las tasas pasivas al alza, lo que a su tiempo arrastró tras de sí a las tasas activas. Se generó así una "solidaridad especulativa" cuyas consecuencias serían un desaliento para la producción y un incentivo para la especulación. La caída de la inflación y la situación recesiva incrementó gravemente el endeudamiento de los sectores productivos, impidiendo a los empresarios hacer frente a sus obligaciones trasladando los mayores costos financieros a los precios. Sobrevino entonces la cesación de pagos y los quebrantos de empresas.

Las expectativas devaluacionistas de los agentes económicos en un contexto de esta naturaleza, ocasionaron la pérdida de reservas internacionales, producto de la creciente compra de moneda extranjera. En el primer semestre de 1982 cae gravemente el nivel de la producción, aumenta en forma preocupante el desempleo, disminuyen rápidamente las reservas internacionales y crece incesantemente el déficit fiscal: sólo la inflación refrena su vértigo de otros años. Los recursos provenientes del endeudamiento externo pasaron a financiar la fuga de capitales. El 25 de noviembre de



1982, el gobierno decretó la libre flotación del dólar en el mercado cambiario. Los agentes económicos que no habían hecho confianza en la política hasta entonces instrumentada por las autoridades, vieron convalidadas sus expectativas.

El nuevo objetivo de la política económica pasó a ser el ajuste interno, coincidiendo con los acuerdos firmados poco después por Uruguay con el FMI.

## 2. LOS PROBLEMAS QUE SUBSISTEN

De la somera revisión de los diferentes ensayos de reajuste que intentó poner en práctica la política económica a lo largo de los últimos 20 años, pueden extraerse algunas conclusiones generales.

En primer término, los cambios abruptos de la política económica respondieron a los intereses de distintas fracciones de la clase capitalista: desde los ganaderos pasando por la industria frigorífica, la industria para la exportación y culminando en la defensa de la banca y de los intereses financieros internacionales. En este sentido, los modelos que operaban como paradigmas de una eficiente asignación de recursos, constituyeron verdaderas visiones ideológicas de los diferentes segmentos de la burguesía, cuyos intereses en cuanto a los modos de inserción internacional difieren. Las distintas fracciones del capital nacional tienen intereses inmediatos distintos en cuanto al modo de vínculo de la economía con el resto del mundo, de manera que intentan hacer prevalecer diferentes formas de inserción: unas procuran ampliar los lazos, otras mantener ciertas restricciones. Pero detrás de ello, lo que existe es el establecimiento de condiciones distintas a la acumulación en uno u otro sector, y por lo tanto para la acumulación de capital a nivel global.

En segundo lugar, los modelos no tenían condiciones intrínsecas de generar un proceso continuo de acumulación de capital. En este sentido, cabe destacar que la cuestión no radica sólo en un problema de proporcionalidad entre el sector competitivo y el sector protegido, sino también en las condiciones de la inserción internacional, pues las mismas tienen mucho que ver o condicionan fuertemente la acumulación global, debido a su fuerte incidencia en las condiciones de rentabilidad y acumulación de capital del sector competitivo. Esta incidencia se da por la vía de la oscilación coyuntural de los precios y de la tendencia al deterioro de los términos de intercambio, los que a su vez se ligan a la protección de los mercados en los centros y al creciente control de comercio mundial ejercido por las empresas transnacionales.

En contraste con lo dicho, puede concebirse que las posibilidades de acumulación continua se hallan supeditadas al logro de una combinación adecuada entre actividades competitivas y no competitivas. Son las pri-

meras las que permiten exportar y con ello incorporar progreso técnico. La expansión de las segundas también resulta clara desde el punto de vista de la continuidad de la acumulación, en tanto constituye un requisito para el mantenimiento de condiciones de rentabilidad en el conjunto de la economía.

La caracterización del sector de punta que se intenta en los apartados siguientes atañe, en lo esencial, a las cuestiones a que se acaba de hacer referencia.

Enfocada desde el ángulo de las relaciones sociales de producción, la viabilidad de la acumulación de capital no es más que un modo de expresar la posibilidad de que dichas relaciones se reproduzcan. Pero por otra parte, esta posibilidad sólo puede realizarse en la instancia política. En otras palabras, se concibe que en las circunstancias actuales, la continuidad de la acumulación y la reproducción de las relaciones de producción requieren de un acuerdo social que se plasme políticamente en la conducción del Estado, de modo de redefinir las condiciones de la inserción internacional, reservando el espacio de acumulación del país a clases y grupos de interés nacionales. Asimismo, se concibe que la resolución de los actuales problemas políticos requiere la reinstauración y la consolidación de la democracia, pues por medio del juego democrático es que tales intereses se configuran como compatibilizables.

### 3. HACIA UNA REDINAMIZACIÓN ECONÓMICA

#### 3.1. *Las condiciones del crecimiento productivo*

Desde el ángulo de las leyes de proporcionalidad que han de cumplirse en el desarrollo de las fuerzas productivas, el desenvolvimiento económico puede verse como la consecución de una tasa de crecimiento elevada y sostenida del producto social. Esta tasa es resultante de las que se verifican en diferentes ramas, sectores y subsectores de la producción material, en el interior de las cuales algunos grupos de actividades obran como sectores de punta.

Dicho de otro modo, la expansión de las fuerzas productivas materiales se produce en forma desigual y de tal modo que la expansión de algunas actividades se da a un ritmo muy superior a la media; dicha expansión se configura como condición *sine qua non* para la expansión de las demás, y por ende, para el mantenimiento del dinamismo del conjunto del sistema productivo.

En última instancia, la razón de este tipo de comportamiento —es decir, del hecho de que las economías capitalistas crezcan mediante la

alternancia en el liderazgo de su expansión por distintas actividades o grupos de actividades cuya tasa de crecimiento supera a la media— consiste en que es justamente en dichas actividades que se genera e incorpora progreso técnico con mayor celeridad, y que ese hecho está por detrás de la generación renovada de oportunidades de inversión en condiciones de rentabilidad satisfactorias.

Este requisito, a su vez, por un lado implica que al menos parte de los aumentos de la productividad del trabajo derivados del progreso técnico se transfiera a los salarios, cuya elevación en términos reales se configura como esencial para el incremento del consumo, y por otro, la diversificación del consumo constituye un requisito para que el mismo no se sature, y por lo tanto para que su expansión pueda proseguir.

Este patrón de referencia supone una economía capitalista tipo y la inexistencia de relaciones económicas internacionales. Difieren entonces las condiciones que idealmente debieran cumplirse para la expansión sostenida de una economía que, como la uruguaya, además de abierta posee como rasgo fundamental su carácter de dependiente.

En primer lugar, por su mismo carácter periférico o dependiente las economías de este tipo absorben —y han de seguir absorbiendo durante un horizonte temporal prolongado— el progreso técnico que se genera en los grandes centros y se difunde a partir de ellos. De lo anterior dimana que el desarrollo de las fuerzas productivas de las economías dependientes tiene como requisito las relaciones con el resto del mundo, o si se quiere, algún grado y forma de apertura hacia el exterior.

En segundo lugar, la agudización de la dependencia que se verifica durante los últimos 30 años del desarrollo del sistema capitalista mundial, supedita y limita la dinámica de la acumulación en la periferia.

Desde un ángulo prospectivo, las dos cuestiones que se acaban de señalar se traducen en dos ideas que les son paralelas: las de competitividad y viabilidad. La primera apunta a la posibilidad de colocar las exportaciones de un país periférico cualquiera en el mercado mundial, o mejor, en los distintos mercados en que el mismo se segmenta, a los precios efectivos que rigen en los mismos.

La viabilidad consiste en el logro de una tasa sostenida de acumulación, basada en la de un grupo de actividades o sector de arrastre o de punta, y en tasas compatibles de los demás sectores, comprendido en el primero o en los segundos el propio sector exportador. La compatibilidad a que se acaba de hacer referencia se vincula a la dinámica de la producción y de la acumulación, es decir, a las tasas que ambas alcanzan en todos los sectores y ramas de la economía. Entre los requisitos adicionales que han de cumplirse, está el de las cuentas externas, es decir, el del equilibrio a largo plazo del balance comercial y de pagos.

En los hechos, las condiciones de venta de las exportaciones uruguayas resultan altamente restrictivas. Por eso, la competitividad de las exporta-

ciones del país para productos con algún grado de elaboración industrial depende de la existencia de una ventaja absoluta en su sector primario. La elevadísima productividad de la fuerza de trabajo que se constata en el mismo se traduce en la generación de altos niveles de excedente por unidad de mano de obra. Y de tal modo que es posible comprimirlo, comprometiendo en parte la renta de la tierra, pero sin que ello implique necesariamente la reducción de los ingresos de rentabilidad del capital invertido, al punto de impedir la continuidad de la acumulación en el mismo.

La cuestión planteada ha de ser vista desde una perspectiva propiamente dinámica, es decir, que contemple la incorporación del progreso técnico. Así, se concibe la necesidad de reproducir la ventaja absoluta en el sector primario mediante su continua tecnificación y, concomitantemente, la necesidad de un aumento continuo de las condiciones de tecnificación y productividad en la industria agroexportadora. Y esto de tal modo que la traslación de excedentes desde el primero a la segunda les asegure a ambos niveles de rentabilidad compatibles con la continuidad de la acumulación.

Cabe ahora hacer referencia a las condiciones de viabilidad. Lo que aquí se sostiene es que la articulación de un conjunto de complejos agroindustriales (CAI) con las actividades productoras de insumos corrientes y de algunos bienes de capital utilizados por los mismos, configura un sector de punta en la economía uruguaya. En efecto, así definido, dicho sector cumple con dos requisitos claves para arrastrar al resto de las actividades económicas. Por un lado, existe una amplia frontera tecnológica a ocupar, y asimismo, condiciones para adaptar o generar tecnología en varios de sus componentes, en especial en la actividad primaria básica, en la cadena de industrias transformadoras de sus productos y en varias de las actividades proveedoras de insumos. Por otro lado, dicho sector posee y puede ir consolidando su masa crítica, en el sentido de que por su dimensión real y virtual, su tasa de acumulación y crecimiento posee una ponderación elevada, frente a las tasas de las actividades que no se hallan comprendidas en él.

### 3.2. *Agroindustria y sector de punta en Uruguay*

Cabe ahora hacer algunas precisiones acerca de las características que tomaría en Uruguay un sector de punta capaz de arrastrar a la economía en un proceso sostenido de acumulación de capital.

i) Como se indicó en el apartado anterior, las exportaciones uruguayas se encuentran fuertemente restringidas en las actuales condiciones del mercado internacional. La competitividad de las exportaciones del país depende de la existencia de una ventaja absoluta que le permita generar en algunos

sectores excedentes de tal magnitud que puedan ser parcialmente transferidos a actividades exportadoras, sin arriesgar la reproducción de la ventaja absoluta en el sector que la origina.

Una privilegiada aptitud ecológica para la ganadería pastoril, permitió desarrollar la producción vacuna y ovina en condiciones de altísima productividad. Se originó entonces en esas actividades la ventaja absoluta que históricamente dio competitividad a las producciones resultantes de su transformación. Una tecnología intensiva en tierra —recubierta de su tapiz natural— logró reproducir esta ventaja absoluta hasta la década de los años treinta. A partir de entonces, los sucesivos intentos de aplicación de técnicas menos extensivas no encontraron condiciones de rentabilidad. La transferencia de excedentes ganaderos que viabilizó la acumulación en la industria sustitutiva de importaciones hasta mediados de los años cincuenta, trabó la posibilidad de reproducir la ventaja absoluta original. El desarrollo de la industria sustitutiva se realizó sin conexión técnica con la actividad competitiva, pudiendo constatarse una llamativa autonomía productiva entre el sector ganadero-exportador y la industria transformadora de insumos importados.

El análisis de los procesos de modernización agrícola, que tuvieron lugar en los últimos años, permite asociar de un modo más general el origen de la ventaja absoluta a la alta disponibilidad de recurso natural por trabajador. Tanto en la producción arrocerá como en la lechería y en la producción triguera, la generación de excedentes se ve incrementada en la medida en que las técnicas aplicadas privilegian la utilización del recurso natural.

En términos prospectivos, dentro del espectro de tecnologías adecuadas a las condiciones ecológicas del país, aquellas intensivas en recurso natural serán las que posibiliten la reproducción de la ventaja absoluta mientras se mantenga la estructura de los precios a nivel mundial. Así, serían adoptables aquellas que permitieran mejorar la calidad del recurso asignado a cada trabajador, como por ejemplo la construcción de una represa que irrigara una superficie potencialmente arrocerá; o aquellas que le permitieran aumentar la cantidad del recurso asignado, como por ejemplo la tractorización; y fundamentalmente los esfuerzos de producción del conocimiento deberían avanzar en las innovaciones agronómicas, las que hacen a la combinación, a la sincronización del paquete tecnológico y que en tanto tales permitirían adecuar la incorporación de técnicas químicas, biológicas o mecánicas, atendiendo a la potenciación del recurso natural.

El agro uruguayo cuenta con una importante frontera tecnológica a ocupar y con la posibilidad —por la alta calificación de sus recursos humanos y la tradición de la práctica de la investigación—, de generar y adaptar tecnología que asegure en el mediano plazo la continuada ampliación de esta frontera y su renovada ocupación.

ii) La posibilidad de que la reproducción de la ventaja absoluta se

efectivice, hace necesario que las producciones agropecuarias conserven niveles satisfactorios de rentabilidad.

Los procesos de modernización agrícola que tuvieron lugar en los últimos años han asumido la característica de una integración diversificada de rubros a nivel de la unidad productiva. La combinación de ganadería vacuna en pradera mejorada con cereales, la siembra de praderas sobre el rastrojo del arroz, la lechería, buscando su ubicación en los predios agrícolas del litoral, han configurado modalidades productivas en que la acumulación procede.

La investigación agronómica ha avanzado en la dirección de los sistemas consociados de producción. Mirando más allá de fronteras, en medios ecológicos similares al uruguayo, el avance de la soja en los predios ganaderos de Río Grande del Sur y los resultados impactantes de la combinación trigo-soja en la pampa húmeda, apuntan en el mismo sentido.

En esta articulación diversificada de la base productiva agropecuaria parece radicar la viabilidad de la reproducción de la ventaja absoluta.

iii) Es por otra parte en un contexto de agroindustrialización que el agro encontró condiciones de modernizarse. La industria tecnificada en sus procesos y en sus productos avanza sobre la agricultura y promueve su transformación. Abundan las experiencias a nivel latinoamericano. En el ámbito uruguayo, si se toma por caso el fenómeno de agroindustrialización láctea que tuvo lugar después de 1975, puede apreciarse el papel que cumple la planta industrial —que lleva adelante un plan de largo plazo de desarrollo industrial— en la promoción del crecimiento de la oferta de leche de calidad, que requiere la expansión de sus plantas. El montaje de un aparato de asistencia técnica y la administración del crédito para el mejoramiento de praderas, pone al comportamiento de la industria como determinante principal de la transformación técnica y económica de la producción lechera nacional.

Es principalmente por medio del juego oligopólico de los mercados, que la lechería transfirió excedentes a la industria láctea, que encontró así condiciones de acumular y de exportar.

iv) En un sector de punta agroindustrial exportador, la industria exportadora constituye el nexo con el exterior y como tal trasmite al interior de la economía las alternativas que le plantean los mercados internacionales. Es en esta fase que se concreta la competitividad externa, entendida —como se desarrolló en el paradigma previo— como la posibilidad de colocar su producción a los precios vigentes en el segmento de mercado al que pueda acceder en el marco de las relaciones internacionales en que la transacción se realiza. Esto responde a un “nuevo orden” que se ha venido perfilando desde hace más de dos décadas y que hoy se expresa en la competencia que plantea la oferta de países industrializados —amparada por la altísima protección de sus propios mercados— y por el control que el capital trasnacional ejerce sobre los mercados internacionales de estos productos.

Por tratarse de un país de clima templado, las producciones uruguayas enfrentan con particular dureza esta competencia. La crisis de la carne vacuna en 1974 y los sucesivos embates de la Comunidad Económica Europea en los mercados a los que el país accede, son sus manifestaciones más directamente percibibles desde la economía uruguaya. En el caso del arroz, Uruguay participa de un segmento dominado por Estados Unidos. Esta demanda ha sido promocionada por dicho país en los grupos de altos ingresos de las economías industrializadas. En el mercado de lácteos de América Latina las importaciones provenientes de los centros alcanzan al 95 por ciento del total. Las restricciones que plantea a un país como Uruguay el funcionamiento actual del mercado mundial de alimentos deriva del carácter político y económico de las relaciones internacionales. La superación de estas restricciones parte de la connotación específica del país, y entre ellas se destacan: su pequeñez, la importancia de sus dos grandes vecinos y la pertenencia al ámbito latinoamericano. Como rasgo ecológico básico, la afinidad con los países centro que le otorga su clima templado.

v) La industria exportadora es por definición la "punta" del sector de punta, y es a partir de su posibilidad de incorporar progreso técnico que el dinamismo puede propagarse a las demás fases del complejo. En la medida que la condición de competitividad radica en la ventaja absoluta originada en el sector primario, será por la articulación agroindustrial que se producirá la transferencia de excedentes que le asegure condiciones de competitividad y un sostenido proceso de acumulación de capital.

El país cuenta con una amplia frontera tecnológica a ocupar que se mide por el rezago tecnológico de la industria nacional. Parte de un desarrollo industrial previo: la industrialización sustitutiva de los cincuenta y la exportadora de los setenta proveen un punto de partida importante en términos de infraestructura productiva, mecanismos de comercialización, capacitación de mano de obra, etcétera.

Cuenta además con una fuerza de trabajo que a pesar del deterioro cultural de los últimos años, y de la fuerte emigración sufrida, puede aún hipotetizarse que conserve grados de sobrecalificación asentados en el alto y generalizado nivel cultural que históricamente distinguió a Uruguay.

El sector de punta agroindustrial exportador abarcaría un vasto conjunto de ramas industriales entre las que se cuentan la frigorífica, la textil lanera, la pesca, la industria láctea, los molinos cerealeros arroceros, la industria derivada de la fruticultura, la oleaginosa, la maderera y la industria del papel, así como las que se irán incorporando en la medida en que se vaya avanzando en la reproducción de la ventaja absoluta y en la configuración de condiciones de competitividad.

Este conjunto de ramas industriales desarrollaría una diversidad de productos de grado diferente de sofisticación que irían cubriendo demandas internas y externas de variado origen.

Se le plantea a estas industrias la disyuntiva entre diversificación y espe-

cialización. La diversificación se ve como necesaria para estabilizar la inserción externa; la especialización permitiría ganar niveles de competitividad. Esta disyuntiva se compatibilizaría diversificando a nivel macroeconómico y especializándose a nivel de rama.

*vi)* Puede entonces postularse que el sector de punta de la economía uruguaya se conforme con base en un conjunto de complejos agroindustriales que encuentren condiciones dinámicas de acumulación.

Ahora bien, el volumen de producción de este sector debe ser importante si se espera que opere su capacidad de arrastre sobre el conjunto de la economía asegurando un sostenido proceso de acumulación a nivel global.

En este sentido, la dimensión que llegaría a adquirir la demanda de insumos y bienes de capital para la agricultura, viabilizaría la instalación de industrias proveedoras permitiendo avanzar en el proceso de sustitución de importaciones. Estas industrias se integrarían al sector de punta reforzando su dinamismo e incrementando su masa crítica.

Una de las características centrales del desarrollo tecnológico reciente es su fuerte dependencia de insumos industriales producidos fuera de la empresa agraria, que son el medio a través del cual la tecnología se incorpora al proceso productivo. El desarrollo de estos insumos está basado en procesos de investigación de considerable complejidad y costo, hasta ahora radicado en países industrializados y vinculado a investigaciones básicas como la biotecnología o la ingeniería genética.

Es un campo, pues, de una desafiante complejidad en el que el país podría desarrollar conocimientos que le permitieran diversificar la producción de insumos para la exportación, teniendo en cuenta los requisitos de los procesos productivos de países de menor desarrollo relativo.

En síntesis, a partir de la existencia de ventajas absolutas en su sector agropecuario, y de una importante frontera tecnológica —renovable por la generación de nuevos conocimientos— podría configurarse en la economía uruguaya condiciones para un sostenido proceso de acumulación de capital en un amplio espectro de actividades agropecuarias e industriales, articuladas técnica y económicamente y diversificadas en los resultados de su producción. Estos productos encontrarían condiciones de competitividad externa de modo de asegurar la necesaria apertura de la economía al exterior. La importancia de la producción abarcada por estos sectores y la continuidad de su dinamismo, le otorgarían capacidad de arrastre al conjunto de la economía constituyendo en consecuencia un sector de punta.

*vii)* Cabe al Estado un papel decisivo en el desarrollo de un sector de punta en la economía uruguaya. Como se indicó en el apartado anterior, la índole de las relaciones internacionales así como las características del funcionamiento de los mercados internos, no asegurarían por sí solos la expansión sostenida de la acumulación.

El intervencionismo estatal se desarrollaría en diversos ámbitos entre



los que se destaca la política de precios e ingresos, la política comercial y la tecnológica.

La política de redinamización puede resumirse en un intervencionismo estatal, riguroso en el análisis de las restricciones y potencialidades de la realidad sobre la que debe incidir, exigente en los criterios de selección de los sectores de actividad a los que apuesta para lograr la redinamización, estricto en la fidelidad a los presupuestos que requiere el crecimiento económico planificado, amplio en la gama del instrumental a que recurre y selectivo en la aplicación del mismo a cada situación concreta.

#### BIBLIOGRAFÍA SUMARIA

- Barbato de Silva, Celia: (1984), "Algunas reflexiones a la hora de repensar el sector agropecuario", documento presentado al Seminario "Premisas para gestar un proceso de desarrollo integral y participativo en el Uruguay", Montevideo, CIPFE, 4-8 de junio.
- Barbato de Silva, Celia: (1981), *Política económica y tecnología. Un análisis en la ganadería vacuna uruguaya*, Montevideo, CINVE, Estudios CINVE 2.
- Barbato de Silva, Celia: (1981), "El proceso de generación, difusión y adopción de tecnología en la ganadería vacuna uruguaya; síntesis interpretativa", en Luis Macadar, *et al.*, *El problema tecnológico en el Uruguay actual*, Montevideo, CINVE-CIESU-Banda Oriental.
- Cardoso, Fernando H. y Enzo Faletto: (1971), *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI.
- Coradini, Olacir L. y Antoniette Frederico: (1983), *Agricultura, cooperativas e multinacionais*, Río de Janeiro, Zahar, 1982.
- Díaz-Alejandro, Carlos: (1983), "¿Economía abierta y política cerrada?", en *El Trimestre Económico*, 50(197):207-244, enero/marzo.
- Díaz-Alejandro, Carlos: (1984), *Estabilización y liberalización económica en el Cono Sur*, Santiago de Chile, Naciones Unidas. Estudios e Informes de la CEPAL, 38.
- Fajnzylber, Fernando: (1983), *La industrialización trunca de América Latina*, México, Nueva Imagen.
- Foxley, Alejandro, *et al.*: (1983), *Reconstrucción económica para la democracia*, Santiago de Chile, CIEPLAN.
- Instituto de Economía, Universidad de la República: (1969), *El proceso económico del Uruguay. Contribución al estudio de su evolución y perspectivas*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria.
- Instituto de Economía: (1973), *Un reajuste conservador*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria. Estudios y Coyuntura 3.

- Macadar, Luis: (1983), *Cuatro respuestas a la crisis*, Montevideo, Banda Oriental, pp. 89-121. Temas del Siglo XX, 10.
- Macadar, Luis: (1981), "La industria del cuero: un análisis de la política económica y el cambio técnico", en Luis Macadar *et al.*, *El problema tecnológico en el Uruguay actual*, Montevideo, CINVE-CIESU-Banda Oriental.
- Macadar, Luis: (1972), *Uruguay 1974-1980: ¿un nuevo ensayo de reajuste económico?*, Montevideo, CINVE-Banda Oriental. Estudios CINVE 1.
- Macadar, Luis: (1971), "Una economía latinoamericana", en Luis Benvenuto *et al.*, *Uruguay hoy*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Muller, Geraldo: (1981), *O complexo agroindustrial brasileiro*, São Paulo, FGV, Relatorio de Pesquisa, 13.
- Obscatko, Edith S. *et al.*: (1984), *Transformaciones en la agricultura pampeana! Algunas hipótesis interpretativas*, Buenos Aires, CISEA.
- OECD: (1979), *Facing the future: mastering the probable and managing the unpredictable*, París, OCDE.
- Rodríguez, Octavio: (1980), *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, México, Siglo XXI.
- Serra, José: (1982), "Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do posguerra", en Carlos Lessa, *Desenvolvimento capitalista no Brasil: Ensaio sobre a crise*, São Paulo, Brasiliense, pp. 57-121.
- Tavares, María C.: (1981), *Problemas de industrialización avanzada en capitalismo tardío y periféricos. Economía de América Latina*, CIDE, (6):21-42.
- Tavares, María C.: (1977), *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*, Río de Janeiro, Zahar.
- Vigorito, Raúl: (1981), *La transnacionalización agrícola en América Latina*, Buenos Aires, CET.
- Vigorito, Raúl: (1977), *Criterios metodológicos para el estudio de los complejos agroindustriales*, Buenos Aires, CET-IPAL.