

IICA  
E10  
1256



**INFLUENCIA DE LA  
MACROECONOMÍA SOBRE  
LA AGRICULTURA**

*Dr. Roberto Vázquez Platero*

OFICINA DEL IICA EN URUGUAY





## **Seminario**

**La agricultura uruguaya en los años 90:**

*Los desafíos para la reactivación y contribución al desarrollo nacional*

**INFLUENCIA DE LA  
MACROECONOMÍA SOBRE  
LA AGRICULTURA**

*Dr. Roberto Vázquez Platero*

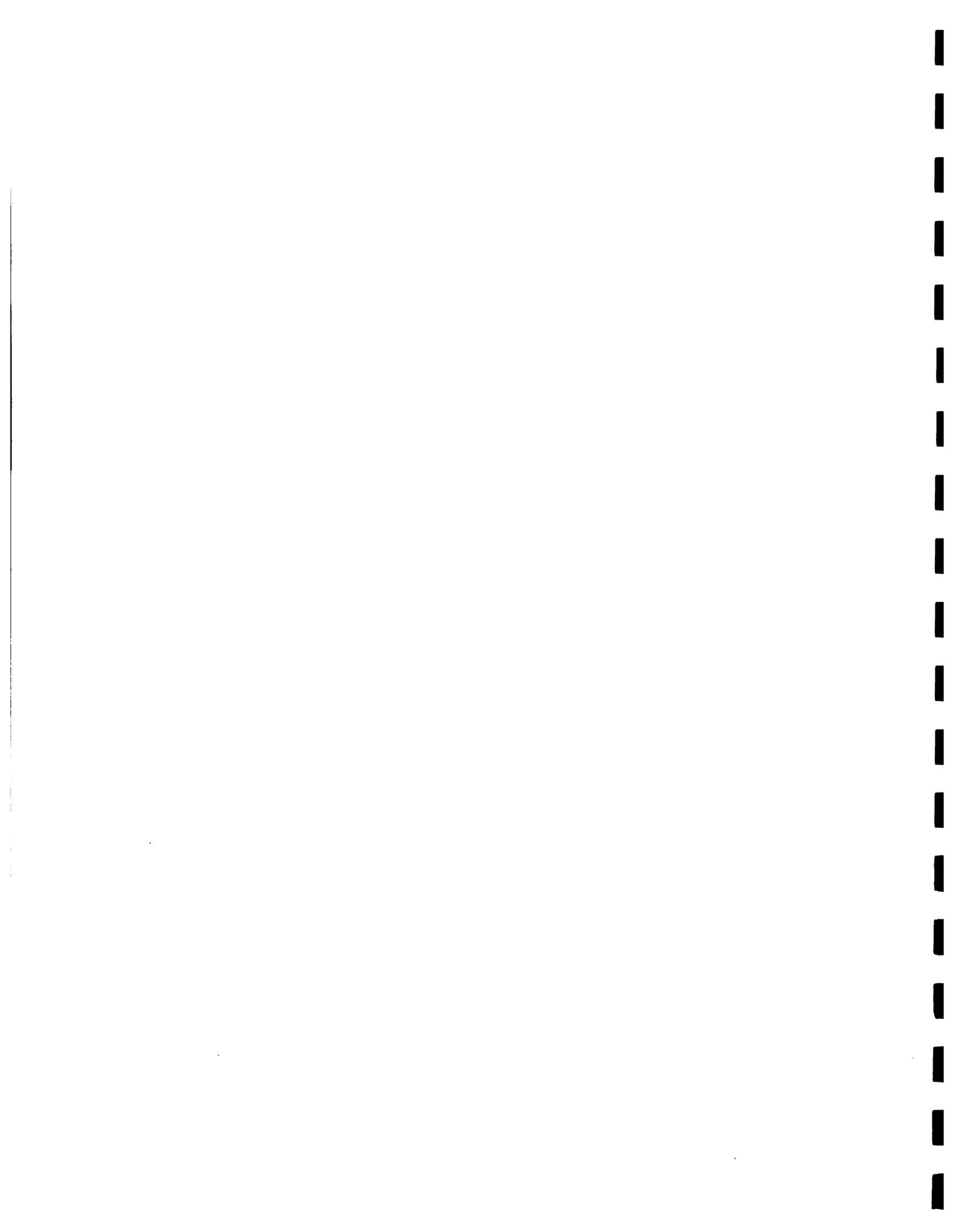
Noviembre 1990  
Montevideo, Uruguay

00008160

11CA  
E10.  
1256

## TABLA DE CONTENIDO

I.	INTRODUCCION	1
II.	INFLUENCIA DE LA MACROECONOMIA SOBRE LA AGRICULTURA	2
A.	La evidencia de su importancia	2
B.	Las Políticas Macroconómicas y la Agricultura de América Latina	6
III.	CARACTERISTICAS DE LA ECONOMIA INTERNACIONAL: INTERDEPENDENCIA E INESTABILIDAD	9
IV.	EVOLUCION DE LA POLITICA MACROECONOMICA Y LA AGRICULTURA EN EL URUGUAY	12
A.	La Sustitución de las Importaciones como Base de la Política Macroeconómica	12
B.	El Estado y la Agricultura	16
C.	La Regulación Estatal y la Agricultura	22
D.	Areas Prioritarias de Reforma de Política: Una Perspectiva de Largo Plazo	24



## I. INTRODUCCION

El objetivo de este trabajo, coherente con los objetivos generales del seminario, es el de identificar algunas áreas de política que aparecen como prioritarias para el desarrollo de la agricultura uruguaya en los 90.

En ese sentido se enfatiza el rol de las políticas macroeconómicas, en particular la cambiaria y la comercial, existiendo abundante evidencia internacional y local sobre la importancia de sus efectos sobre la agricultura. En ese sentido, la protección comercial ha significado un fuerte efecto negativo para el crecimiento del sector agroexportador.

La interdependencia de la economía internacional provocada por el crecimiento del comercio y por el aumento de los flujos de capital ha contribuido a conectar los mercados de productos con los financieros, trasladando a aquellos la inestabilidad de estos. Ello tiene importantes implicancias para nuestra agricultura.

Más allá del impacto de las políticas macroeconómicas propiamente dichas sobre la agricultura, aparece el propio rol del Estado como un elemento que, a través de su tamaño y de su presencia regulatoria ejercen un impacto negativo sobre el potencial de crecimiento sectorial.

De la discusión de tales factores y su posterior análisis seguramente surgirán áreas de política que a pesar de no aparecer directamente vinculadas a la agricultura en primera instancia, deben ser prioritariamente reformadas para permitir el pleno desarrollo de potencial de aquella.



## II. INFLUENCIA DE LA MACROECONOMIA SOBRE LA AGRICULTURA

### A. La Evidencia de su Importancia

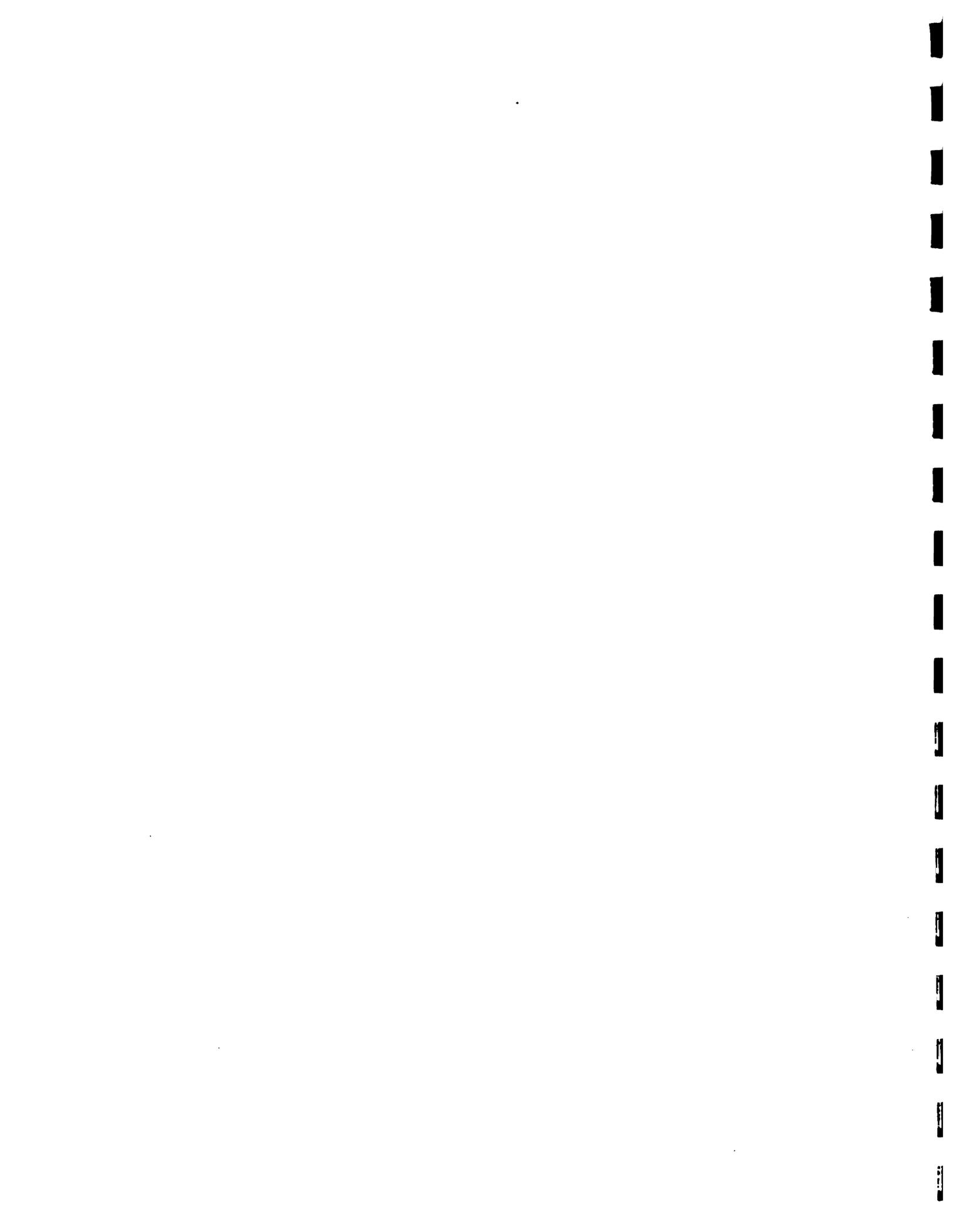
Hacia principios y mediados de la década de los setenta, la literatura referida al análisis económico de la agricultura comienza a poner énfasis en el relacionamiento existente entre el comportamiento sectorial y las políticas macroeconómicas. A partir de entonces, una serie de estudios han dirigido su interés a investigar tales relaciones y en la actualidad existe una clara evidencia que avala la proposición de que no solamente es relevante el impacto de las políticas macro sobre el desempeño de la agricultura, sino que también que, como lo señala el Banco Mundial "las políticas comerciales, cambiarias, fiscales y monetarias tienen una repercusión significativa en el sector agropecuario de los países en desarrollo que a menudo eclipsa a la de las políticas específicas del sector" (1).

Entre los numerosos trabajos que centran su atención sobre el tema referido, haremos referencia a algunos que ponen énfasis en la forma en que operan estos relacionamientos tanto en países desarrollados como en países en vías de desarrollo.

Los trabajos de Schuch (2) (1974, 1988) son elocuentes en lo que hace a la experiencia de la agricultura de EE.UU. A diferencia de las interpretaciones cortoplacistas sobre el desempeño de la agricultura americana, el autor sostiene que las políticas macro son las que explican en mayor grado la evolución de largo plazo de ese sector entre 1950 y 1980.

---

(1) Banco Mundial, "Informe sobre el Desarrollo Mundial 1986", Washington, D.C. 1986.



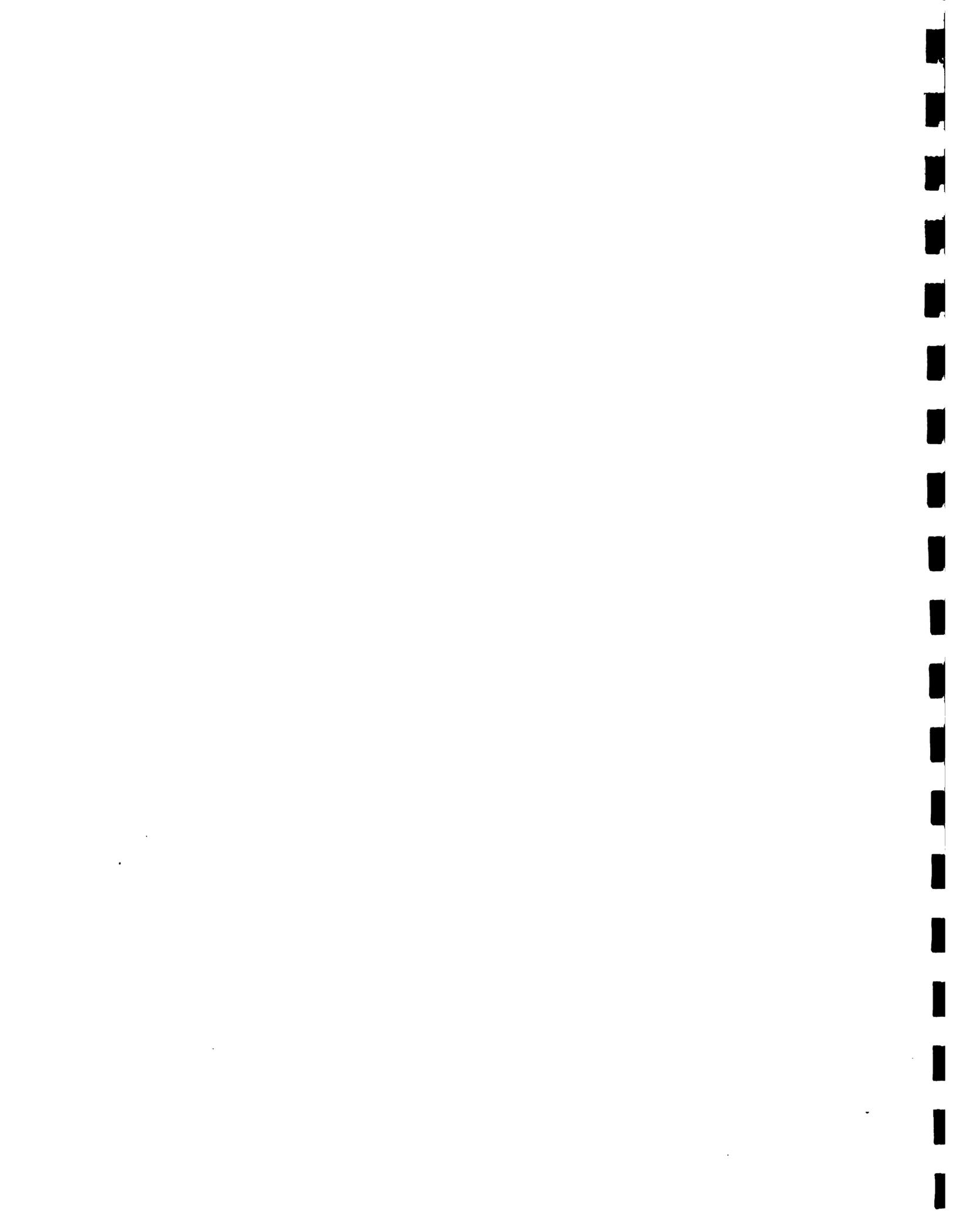
En efecto, el primer impacto serio que sufre la floreciente agricultura americana de la posguerra lo constituye la devaluación de un conjunto de monedas europeas con respecto al dólar, que tiene lugar en 1949. El impacto de esta exagerada devaluación y la consecuente sobrevaloración del dólar es disimulado temporariamente por el crecimiento de la demanda provocado por la guerra de Korea, pero ya en 1952 y 1953 se produce una caída importante en las exportaciones agrícolas, como consecuencia de la pérdida de competitividad provocada por el efecto de los tipos de cambio.

Impedida de reacomodar las relaciones cambiarias como consecuencia de los acuerdos de Bretton Woods (tipos de cambio fijos) la política de los EE.UU. opta por el camino de un intervencionismo creciente del Estado para estimular las exportaciones, tal como se comprueba con el voto de la Ley Pública 480 (1954) que representa un subsidio encubierto, así como los mecanismos explícitos de subsidio implementados con posterioridad.

La creciente inflación de fines de los 60 y las enormes dificultades de la balanza comercial americana, llevan a una primer devaluación del dólar en 1971 y al abandono definitivo de los tipos de cambio fijo en 1973. El efecto de tales medidas resultó en una caída del 25 por ciento en el valor real del dólar, lo que trajo como consecuencia un extraordinario crecimiento de las exportaciones agrícolas, en general mal interpretado por

- 
- (2) Schuch, E. "The Exchange Rate and U.S. Agriculture", AJAE 56(1), 1974.

Schuch, E. Macro Linkages and Agriculture: The U.S. Experience "Proceedings of the XX Conference of IAAE, 1988.



los analistas de corto plazo, quienes atribuyeron el crecimiento explosivo de las exportaciones a factores estrictamente sectoriales.

Las crisis petroleras de los 70 y las dificultades económicas y políticas soportadas por EE.UU. durante esa década van generando las condiciones para que, hacia principio de los ochenta, nuevamente las políticas macroeconómicas provoquen una nueva crisis en la agricultura norteamericana. Las contradicciones entre la política monetaria y fiscal, restricción monetaria por la Reserva Federal y enorme déficit, en el presupuesto fiscal, dan origen a una importante suba en la tasa de interés, una masiva transferencia de capitales hacia los EE.UU. y un fortalecimiento del valor del dólar que volvería a restar competitividad a las exportaciones americanas.

Como resultado de lo expuesto, se concluye que los tipos de cambio son quizás la variable más relevante para el desempeño del sector agrícola, aún cuando algunos autores, coincidiendo en la importancia de la referida variable, destacan no obstante la relevancia de otros como las tasas de interés y otros instrumentos de política fiscal.

Volviendo nuestra atención al análisis de la experiencia de países en desarrollo, más próximas a las del nuestro, cabe señalar las conclusiones del trabajo de Cavallo y Mundlak (3), referidos a Argentina. Al estudiar las causas del pobre desempeño de la agricultura argentina entre 1940 y 1972, los autores concluyen que la escasa rentabilidad de la inversión sectorial

---

(3) Cavallo, D. y Mundlak, J. "Agriculture and Economic Growth in an Open Economy. The Case of Argentina", IFPRI, 1982.



fue esencialmente provocada por la reducción sistemática de los tipos de cambio efectivamente recibidos por la exportación de productos agropecuarios, instrumentadas a través de múltiples mecanismos de intervención en la política comercial. Al simular el efecto de una liberalización del comercio y la implementación de políticas monetarias y fiscales tendientes a mantener un tipo de cambio alto real para el sector agroexportador, se concluye que la consecuencia previsible hubiera sido de un crecimiento del orden del cuarenta por ciento en el producto global para un período de veinte años.

Más recientemente, con el propósito de evaluar la importancia relativa de las políticas de intervención directa sobre precios sectoriales y de las políticas más generales que indirectamente afectan la agricultura, el Banco Mundial (4) ha realizado un exhaustivo estudio sobre la base de dieciocho países en vías de desarrollo, incluyendo cinco de América Latina. A los efectos del trabajo se definen a las "políticas indirectas" como aquellas que son adoptadas por razones no directamente vinculadas con la agricultura, a pesar de lo cual, tienen un impacto significativo sobre los retornos de la producción agrícola.

De los resultados preliminares del análisis, se concluye que existe una clara evidencia que tales mecanismos de intervención indirecta en la agricultura han sido mucho más importantes que aquellos de intervención directa. En casi todos los países estudiados sorprende la importancia de los mecanismos de intervención indi-

- 
- (4) Krueger, A.O. "Some Preliminary Findings from the World Bank's Project on the Political Economy of Agricultural Pricing" Proceedings of the XXth Conference of IAAE, Buenos Aires, 1988.



recta, así como la discriminación que los mismos ejercen sobre el sector agrícola de las respectivas economías. El nivel de intervención indirecta sobre los precios agrícolas. se establece fundamentalmente a través de la intervención a dos niveles. Por un lado, sobre la tasa de cambio, y por otro sobre los precios de los bienes de origen no agropecuario cuyos valores influyen la rentabilidad de la producción agropecuaria. Como se verá más adelante, la intervención sobre los precios de los productos no agropecuarios, ha sido y aún es, un factor de discriminación en contra de la agricultura para la mayoría de los países de América Latina.

Aún cuando existen abundantes referencias adicionales en la literatura que avalan los conceptos sostenidos por los trabajos referidos, el tiempo y espacio disponible no aconsejan su discusión en esta instancia. No obstante ello, debe señalarse que invariablemente, las políticas indirectas, definidas tal como se hizo arriba, tienen un efecto decisivo sobre el desempeño de la agricultura. Como síntesis de tales políticas deben mencionarse al tipo real de cambio, la tasa de interés y la intervención y regulación de precios no agrícolas. /

Ante la evidencia de tal realidad, se plantea la duda acerca de la incoherencia que resulta entre el poder de presión de las gremiales rurales sobre las decisiones políticas y el inexplicable silencio sobre políticas macroeconómicas que afectan significativamente a sus intereses.

#### **B. Las Políticas Macroeconómicas y la Agricultura de América Latina**

La aguda crisis que ha estado padeciendo América Latina desde principios de los ochenta obedece, de acuerdo a



un análisis en profundidad de la misma (5, 6) reconoce por un lado un componente de origen externo relacionado con la inestabilidad de la economía internacional provocado por la crisis petrolera y demás sucesos originados en la década de los setenta. Por otro lado, existe abundante evidencia a la fecha de que, a partir de la Segunda Guerra, se generaliza en la región una serie de políticas macroeconómicas conocidas bajo el rótulo genérico de sustitución de importaciones, cuyos resultados evidencian que, más allá de ser aceptables en un principio, permitieron un cierto desarrollo industrial a expensas del sacrificio del crecimiento económico general.

En particular, el exagerado proteccionismo que caracterizó al modelo, discriminó marcadamente en contra del crecimiento exportador de la región, determinando un sesgo esencialmente anti-agrario que condujo en muchos casos al estancamiento del sector.

Del análisis de la experiencia de cuatro países de América Latina (7), se concluye que es fundamentalmente a través del tipo de cambio real que la macroeconomía ejerce su influencia sobre la agricultura.

- 
- (5) Ver: Balassa, B., G. Bueno, P. Kuczynski y M.H. Simon-  
sen "Hacia una Renovación del Crecimiento Agrícola de  
América Latina". I.I.E. Washington D.C. 1986.
- (6) Vázquez, R, Webb, R, Pomareda, C. y Cirio, F. "Inver-  
sión y Mecanismos para la Movilización de Recursos Fi-  
nancieros para la Agricultura", IICA, Documentos de  
Programas N° 16, 1989.



A su vez, el tipo de cambio real y efectivo para el sector agroexportador es determinado por un sinnúmero de variables. Los aranceles de importación encarecen naturalmente el costo de insumos y bienes de capital de uso agrícola, pero la experiencia revela además que la protección a las importaciones y los subsidios a las exportaciones afectan la rentabilidad del sector agrícola, provocando que el equilibrio del tipo de cambio real se logre a niveles significativamente más bajos que el nivel de equilibrio en ausencia de tales políticas. Más allá de los impuestos a las importaciones, la experiencia de América Latina muestra una proliferación de mecanismos no cuantitativos de protección industrial, restricciones administrativas, que progresivamente aumentan los niveles de protección y cerramiento de la economía provocando una tendencia hacia la caída del tipo de cambio de equilibrio.

Al establecer la relación existente en América Latina entre la protección industrial, el tipo de cambio real y el sesgo anti-agrario de tales políticas, se concluye que no se logra invertir el proceso mediante la nivelación de los precios internos con los de frontera o por medio de devaluaciones de las monedas. La solución de fondo pasa invariablemente por el desmantelamiento de los mecanismos de protección industrial. Debe destacarse que la transferencia de recursos del sector agrario no se limitaba al financiamiento implícito del desarrollo industrial sino que con frecuencia debía atender, asimismo, a las necesidades de la población urbana, mediante la reducción de los precios internos y de

- 
- (7) Valdés, A. "Exchange Rate and Trade Policy: Help or Hindrance to Agricultural Growth", Proceedings IAAE IXX, 1986.



las necesidades de recursos fiscales de fácil recaudación, a través de los impuestos a las exportaciones.

Resulta sorprendente, asimismo, descubrir las similitudes existentes entre el análisis de la experiencia de América Latina y de un conjunto de países africanos y asiáticos acerca de los relacionamientos existentes entre la macroeconomía y la agricultura.

Finalmente, es de destacar que la aplicación sistemática de políticas contrarias a la agricultura produce, por un lado, una reasignación de recursos intersectorial hacia afuera de la agricultura, y por otro lado, afecta la asignación de recursos dentro del sector, determinando un camino de expansión tecnológica coherente con las políticas prevalecientes.

### **III. CARACTERISTICAS DE LA ECONOMIA INTERNACIONAL: INTERDEPENDENCIA E INESTABILIDAD**

Hacia fines de la década de los cuarenta, la economía mundial se caracterizaba por una serie de naciones individuales, con fronteras económicas claramente definidas y un volumen relativamente reducido de comercio entre ellas.

La realidad internacional contemporánea revela la emergencia de una economía mundial interdependiente, con fronteras económicas entre países muy difusas y con serias dudas acerca de la eficacia de políticas económicas nacionales y propias a nivel de los países.

Entre los cambios ocurridos en el escenario internacional, responsables de tal transformación, deben señalarse el crecimiento del comercio internacional y el desarrollo de un mercado internacional de capitales.

[The text in this section is extremely faint and illegible due to heavy noise and low contrast. It appears to be a header or introductory paragraph.]

[The text in this section is also illegible due to the same quality issues as the top section. It appears to be a central paragraph or a list of items.]

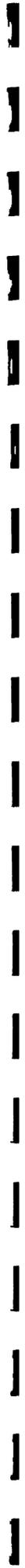


El comercio internacional ha crecido sostenidamente a partir de los años 50. De hecho, con contadas excepciones, la tasa de crecimiento del comercio internacional ha estado por arriba de las tasas de crecimiento del producto mundial. Países que tradicionalmente tuvieron un alto grado de autosuficiencia como EE.UU., a comienzos de los ochenta presentaban un alto grado de dependencia de importaciones. En efecto, el comercio internacional se triplicó entre 1965 y 1980. Algo similar ocurrió en América Latina en que las exportaciones e importaciones de bienes e servicios se triplicaron (a valores constantes) entre 1960 y 1980.

A este crecimiento del comercio debe sumarse el impacto de la emergencia y desarrollo del mercado internacional de capitales cuyos flujos relativamente limitados a las operaciones de Gobierno a Gobierno a la salida de la Segunda Guerra, comienzan a expandirse a través del mercado del Eurodólar primero y luego, durante los setenta y ochenta, a través de los flujos de capital provocados por los excedentes financieros resultantes de las crisis petroleras de 1973 y 1979.

Paralelamente, a partir de 1973, los países industrializados han abandonado los tipos de cambio fijos y se han regido por un sistema de flotación del tipo de cambio entre bloques, a los que se alinean grupos de países, tal como nuestro país lo hace respecto del dólar.

Los tres elementos expuestos en relación a las características de la economía internacional, han contribuido a conectar los mercados financieros con los mercados de productos, habiéndose trasladado la inestabilidad de los primeros hacia los segundos. El impacto de tales realidades se traduce en un conjunto de efectos que pueden resumirse como:



- Los esfuerzos de los gobiernos nacionales para controlar y manejar sus propias economías están cada vez más constreñidos por la evolución de los acontecimientos de las relaciones económicas internacionales que obedecen a fuerzas que actúan en el largo plazo, así como por las decisiones de otras naciones, lo que conlleva una pérdida de efectividad de las políticas domésticas. Tal situación no sólo es aplicable a países pequeños como Uruguay, sino que también es válida para los grandes países industrializados, en que se observa una apreciable erosión de su soberanía económica y un efectivo esfuerzo por coordinar políticas internacionalmente.
  
- La interdependencia significa que la agricultura de nuestros países no sólo es afectada por nuestras propias políticas macroeconómicas, sino también lo son por las políticas macro de terceros países, como el caso de los países industrializados.

Nuestro país es directamente afectado por la tasa de interés internacional al tener libertad de entrada y salida de capitales (más allá del impacto sobre la deuda externa). De la misma manera, al estar nuestra moneda alineada en el bloque del dólar, nuestra economía y, por lo tanto, nuestra agricultura, sufre directamente las consecuencias de la inestabilidad y los realineamientos entre las monedas de los distintos bloques, a través del impacto sobre los tipos de cambio.

- Dado que los cambios en las tasas de interés y en los tipos de cambio dependen en mayor grado de cuanto ocurra en los mercados financieros (o de



capitales) que de los mercados de productos, nuestra capacidad para competir internacionalmente en los mercados de productos no dependerá exclusivamente de la competitividad intrínseca de nuestras producciones, sino que se verá sustancialmente afectada no solamente por nuestras propias macro-políticas sino también por las de otros países.

Como corolario de estas circunstancias se desprende que a medida que el país va integrando su economía a la economía internacional, ya sea a través de la apertura financiera o comercial, podrá recibir los beneficios de tal integración, tal como se desprendería de la ampliación de sus posibilidades de comercio, pero simultáneamente perderá autonomía para implementar políticas que efectivamente afecten el desempeño de sectores como el agropecuario. Estos conceptos adquieren particular relevancia cuando se habla de una integración hemisférica o regional con la existencia de un mercado libre para 1994. A la luz de estas ideas, la necesidad de coordinar y armonizar políticas sectoriales y macroeconómicas entre los países adquiere una importancia prioritaria.

#### **IV. EVOLUCION DE LA POLITICA MACROECONOMICA Y LA AGRICULTURA EN EL URUGUAY**

##### **A. La Sustitución de Importaciones como Base de la Política Macroeconómica**

De la misma forma que en la enorme mayoría de los países de América Latina, las políticas macroeconómicas de la posguerra se enmarcaron en el contexto de la sustitución de importaciones, por lo que la política comercial aparece como la base de la política económica general.



No obstante ello, es evidente que el proteccionismo a la industria no nace en la posguerra, sino que tiene una historia considerablemente más antigua en el país (8, 9).

Después de un período de casi inexistente desarrollo industrial, en 1875 y posteriormente en 1888, el país vota las primeras leyes que comienzan a cerrar su economía con el establecimiento de derechos a la importación. Se comienza de esta manera, con una tradición de política comercial de intervención del Estado que, con mayor o menor intensidad persiste hasta nuestros días y que invariablemente, significó una carga que atentó contra el potencial de crecimiento de las exportaciones del país. Siendo el sector agropecuario de vocación claramente exportadora, surge inmediatamente que ha sido a lo largo de nuestra historia el sector más discriminado por las políticas iniciadas en 1875. El objetivo de las leyes de 1875 y 1888, de acuerdo a las discusiones parlamentarias de la época, obedecía al doble propósito de proteger a la industria nacional y de proveer de recursos al fisco, actitud que llevaría al Estado más adelante establecer directamente impuestos a las exportaciones de origen agrario, a través del sistema de detracciones.

Los primeros años del siglo actual continúan profundizando la industrialización del país para llegar a 1941 a sancionar la Ley 10.000 que crea el Contralor de Ex-

- 
- (8) Anichini, J.J., J. Caumont y L. Sjaastad. La Política Comercial y la Protección en el Uruguay. Banco Central del Uruguay, 1978.
- (9) CINVE. La Industria frente a la Competencia Extranjera, 1987

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20  
21  
22  
23  
24  
25  
26  
27  
28  
29  
30  
31  
32  
33  
34  
35  
36  
37  
38  
39  
40  
41  
42  
43  
44  
45  
46  
47  
48  
49  
50  
51  
52  
53  
54  
55  
56  
57  
58  
59  
60  
61  
62  
63  
64  
65  
66  
67  
68  
69  
70  
71  
72  
73  
74  
75  
76  
77  
78  
79  
80  
81  
82  
83  
84  
85  
86  
87  
88  
89  
90  
91  
92  
93  
94  
95  
96  
97  
98  
99  
100

portaciones e Importaciones, a través del cual se consagra el establecimiento de un régimen discrecional de regulaciones administrativas al comercio exterior.

A través de dicha institución el Estado adquiere la competencia de controlar los valores, destinos y procedencia de las exportaciones e importaciones. Asimismo, corresponde al Contralor la distribución individual del cambio extranjero el otorgamiento de las autorizaciones previas de importación, pudiendo asimismo, prohibir absolutamente la importación de productos competitivos de la industria nacional.

La ley de Reforma Cambiaria y Monetaria de 1959 redujo considerablemente la operación del sistema de cuotas y de control de cambios que caracterizó al período que le precedió. No obstante ello, en el período 1960-1975 aún subsiste un marco elevado de protección a la industria por la vía arancelaria (la ley autorizaba la imposición de recargos a la importación de hasta el 300 por ciento), así como la exigencia de depósitos previos para las importaciones o la suspensión lisa y llana de las importaciones, de acuerdo a las facultades que la ley concedía al Poder Ejecutivo.

La crisis de principios de los sesenta pone de manifiesto la imposibilidad de que el país continúe basando su crecimiento en la sustitución de importaciones y, en 1964, se aprueba una nueva ley (13268) en donde prevalecen los conceptos de "protección hacia afuera", en un intento de promover a las industrias de exportación. No obstante ello, el período de fin de los sesenta y principios de los setenta es testigo de una cambiante política comercial con un uso discrecional de los más variados instrumentos (depósitos previos, prohibiciones, cuotas, aranceles, etc.).

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20  
21  
22  
23  
24  
25  
26  
27  
28  
29  
30  
31  
32  
33  
34  
35  
36  
37  
38  
39  
40  
41  
42  
43  
44  
45  
46  
47  
48  
49  
50  
51  
52  
53  
54  
55  
56  
57  
58  
59  
60  
61  
62  
63  
64  
65  
66  
67  
68  
69  
70  
71  
72  
73  
74  
75  
76  
77  
78  
79  
80  
81  
82  
83  
84  
85  
86  
87  
88  
89  
90  
91  
92  
93  
94  
95  
96  
97  
98  
99  
100

Los cambios de política económica general que tuvieron lugar entre 1973 y 1975, son relativamente contemporáneos y mejor conocidos. La crisis provocada por el alza de los precios del petróleo en 1973 afectó a nuestro país directamente por su impacto sobre la balanza comercial. Los años transcurridos desde entonces, nos permiten afirmar que tal vez mayor haya sido el efecto indirecto de esa crisis, por el impacto que la misma ha tenido sobre las economías de los países desarrollados. Ella se ha constituido en fuente de permanente inestabilidad, habiendo influido en los mercados de productos (exagerado proteccionismo de la CEE y otros países industrializados) y en los mercados financieros y la crisis de la deuda.

En ese contexto, luego de una primera reacción que apuntaba a aumentar las restricciones a las importaciones, las autoridades económicas advierten la ineficacia de tales medidas para reducir la caída de reservas y se opta por un cambio importante en la orientación de la política económica tendiente a eliminar las restricciones cuantitativas, reducir aranceles, apertura del mercado de capitales al exterior y se profundiza la protección hacia afuera, a través de los subsidios o reintegros a las exportaciones industriales.

Esta reforma a la política comercial fue acompañada, entre 1974 y 77, por una mejora en la política fiscal y una política cambiaria tendiente a mantener un tipo real de cambio elevado. A partir de 1978, la política cambiaria es utilizada con el objetivo de la estabilización, con el consecuente impacto negativo sobre las exportaciones.

De esta breve reseña sobre lo que han sido en el país los aspectos más salientes de las políticas macroeconó-



micas y en particular la política comercial, se desprende que el sector agropecuario ha sido sistemáticamente perjudicado en su potencial productivo a través del proteccionismo al sector industrial, habiendo operado tal discriminación a través del tipo de cambio efectivo para las exportaciones de ese origen y a través de las relaciones de precios prevalecientes entre productos exportables cuyos precios fueron deprimidos y los importables y los no transables que fueron artificialmente encarecidos en relación a aquellos.

Es importante destacar, asimismo, que si bien fue el sector de la agricultura de exportaciones tradicionales el que pagó los mayores costos de protección, el efecto de esta última también afectó significativamente al sector de agroindustrias de exportación, que si bien pueden haber tenido ciertos beneficios para comprar las materias primas relativamente más baratas por la vía de las detracciones, los reintegros y demás medidas de restricción cuantitativa a las exportaciones primarias, también tuvieron que soportar el sesgo antiexportador que se ejerció a través del tipo de cambio y de los precios relativos entre bienes transables y no transables.

La otra variable a que se hacía referencia en el segundo capítulo como afectando a la agricultura, era la tasa de interés. El considerar a la tasa de interés en una economía inflacionaria como la uruguaya, nos obliga a referirnos a la inflación y a través de ella al rol del Estado en la Economía y la forma en que esta afecta al desarrollo del sector agropecuario.

## **B. El Estado y la Agricultura**

Pocos temas están quizás tan de moda como la reforma del Estado. Desde la Unión Soviética hasta nuestros



.

vecinos Argentinos, se encuentran abocados a la realización de significativas reformas al sector público. Nuestro país, que naturalmente no es ajeno a estos fenómenos de carácter casi universal, tienen hoy a estudio del Parlamento un conjunto de reformas que apuntan fundamentalmente a la transformación de ciertas empresas del Estado.

Desde nuestro punto de vista, el Estado influye de forma muy significativa sobre el potencial de crecimiento de la agricultura, y esa influencia no sólo se relaciona con las empresas estatales sino con una serie de otros mecanismos, a través de los cuales afecta el potencial de crecimiento del país.

Es propósito de este apartado de la presentación, es el de identificar tales mecanismos, analizar su influencia sobre el desempeño sectorial y justificar la necesidad de su reforma con carácter prioritario.

Al analizar en perspectiva la política de sustitución de importaciones, se podría sugerir la hipótesis de que la intervención del Estado en ese nivel no constituye un hecho aislado, sino que es simplemente una muestra de un fenómeno más generalizado, que se refiere al rol que el Estado ha asumido en nuestra economía y la forma en que sus dos dimensiones más relevantes: su tamaño y su presencia han incidido sobre la economía nacional.

A efectos de proceder al referido análisis, utilizaremos muchos de los conceptos manejados por Sapelli (10), pero previo a entrar en el estudio de la problemática

---

(10) Sapelli, Claudio. "Tamaño del Estado y Crecimiento Económico", CERES, 1989



del Uruguay vale la pena una breve referencia a la realidad de América Latina en ese sentido.

De acuerdo a Balassa (5) la tendencia a depender de la intervención estatal y de sus propias empresas en el desarrollo de una gran variedad de actividades tiene raíces históricas, particularmente en la América hispana. En tales países, la tradición colonial de concesiones especiales y monopolios para determinadas actividades se ha conservado como una tradición cuya consecuencia es una natural tendencia por parte del Estado a considerar los asuntos económicos como incumbencia de su autoridad. Por otra parte, grandes campos de negocios privados buscan la protección del Estado, siendo las relaciones personales con el Gobierno esenciales para el éxito de las operaciones de las empresas. Con frecuencia, los negocios privados terminan siendo "custodios de privilegios concedidos por el Estado", en lugar de constituir verdaderos empresarios compitiendo en función de sus capacidades. "Esto tiende a apoyar el status que, más que a promover una economía dinámica, que produciría un rápido crecimiento del empleo".

El proteccionismo y la orientación hacia adentro de las economías latinoamericanas a partir de la segunda guerra, también ha contribuido a acrecentar la importancia del Estado como regulador de la actividad económica. De un punto de vista teórico parece razonable que exista una alta correlación entre el grado de cerramiento o apertura de una economía y la importancia que el rol del Estado adquiere en la misma. El sentido de esta correlación, de alguna manera corroborado por la experiencia de América Latina, indicaría que a mayor cerramiento y aislamiento del exterior corresponde una mayor gravitación del Estado en la economía.



Volviendo al análisis de la realidad uruguaya, corresponde retomar los dos aspectos señalados anteriormente. Por un lado, es frecuente referirse al tamaño del Estado, cuya medición se aproxima a través de la relación existente entre Gasto Público y Producto. En este sentido, cabe señalar que el gasto público como porcentaje del PBI ha aumentado sistemáticamente en el país, ubicándose en la actualidad en valores que oscilan entre el 16 y 18 por ciento.

Quizás más importante que su valor absoluto, cabría señalar que el impacto sobre el crecimiento económico opera a través de la dificultad de financiar este alto nivel de gasto con recaudación y la consecuente recurrencia al impuesto inflacionario como forma de financiación. La financiación del déficit público, ya sea a través del endeudamiento como por emisión, a la larga desemboca necesariamente en inflación.

El efecto de la inflación sobre la agricultura no es un tema que haya sido objeto de detallado análisis, pero en general, podría afirmarse que la inestabilidad económica e incluso política que generan los procesos inflacionarios, afectan marcadamente los riesgos e incertidumbres de la producción agrícola, desestimulando en consecuencia la inversión en un sector que se caracteriza naturalmente por ser riesgoso.

En adición a este aspecto, el aumento del gasto público ha ido dirigido fundamentalmente a los salarios públicos y a las pasividades, al haber crecido estos últimos dos componentes más como porcentaje del PBI que el gasto total. De esa manera, se ha resentido la necesaria inversión pública en la provisión de servicios básicos del sector rural, así como en áreas de interés directo del sector productivo agropecuario como son la camine-



ría rural, comunicaciones, electrificación, infraestructura de comercialización, infraestructura portuaria para la exportación y, naturalmente, en áreas estratégicas como lo son la formación de capital humano y la investigación. Asimismo, los crónicos déficits del sector público han obligado al Estado a recurrir sistemáticamente a ejercer una presión tributaria directa e indirecta que eventualmente puede afectar la capacidad de reinversión sectorial.

De lo expuesto, surge que el sobredimensionamiento del tamaño el Estado, medido a través de sus gastos y de su déficit, resulta en un factor que influye negativamente sobre el desempeño del sector a través de una serie de factores.

Sin embargo, existe otra dimensión del impacto del Estado sobre la economía que no se refiere tanto al tamaño cuantitativo del mismo, sino a su presencia en la actividad económica del país a través del marco regulatorio que este ejerce. A medida que el Estado va progresivamente ampliando su actividad regulatoria de la economía, esta tiende a transformarse, de una economía en que los agentes económicos compiten en función de su eficiencia, en otra en que la competencia se establece en función de la capacidad de obtener privilegios que el Estado otorga a través de sus poderes regulatorios.

Este tipo de presencia del Estado y su impacto sobre la economía, ha sido motivo de atención por parte de trabajos académicos (11) que introducen el concepto de capitalismo rentístico o buscador de rentas como opuesto a la búsqueda de ganancias. En nuestro medio,

---

(11) Buchanan, J. et al. "Toward a Theory of the Rent Seeking Society", Texas A&M University Press, 1980.



también ha sido estudiado el fenómeno bajo la diferenciación entre capitalismo corporativo vs. capitalismo competitivo, y para el caso específicamente uruguayo, ha sido estudiado en el trabajo de Sapelli (10) citado anteriormente. Las rentas, a diferencia de las ganancias, no previenen a la capacidad de competir en mercados libres y abiertos, sino que se originan precisamente por las restricciones que el Estado establece para el desarrollo de determinadas actividades. Las rentas-privilegio, tienen su origen en la intervención estatal, pero no basta que el Estado intervenga sino que es preciso que lo haga discrecionalmente para que la actividad rentística adquiera su mayor dimensión y ejerza sus peores efectos sobre el potencial de crecimiento de la economía.

Tal como lo sugiere Sapelli (10), "el empresario, que en una economía de mercado es un 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 nueva tecnología o a la innovación en los métodos de administración de la empresa". "El comportamiento fomentado por la existencia de un marco regulatorio intervencionista tiende a la conformación de una sociedad estancada en que se lucha por la redistribución, antes que a sentar las bases de una sociedad dinámica y de crecimiento".

La protección comercial por la vía arancelaria o administrativa constituye uno de los mecanismos de crear rentas, pero existen una variada gama de otros mecanismos que el Estado utiliza con este propósito de distribuidor de rentas. Ejemplo de ellos son los créditos subsidiados, mantenimiento artificial por la vía credi-



ticia de empresas inviables económicamente, sistema de compras del Estado, monopolios, clientelismo político en los empleos públicos y el sistema de pasividades y, en general, todos los mecanismos de redistribución discrecional de recursos entre sectores que el Estado financia, ya sea a través de transferencias, o bien por medio de inflación cuando aquellas ya no le son suficientes para cumplir con las crecientes demandas.

Frecuentemente se argumenta, y con razón, que le cabe al Estado un rol relevante en lo que hace a la redistribución de ingresos, atendiendo a las necesidades de los segmentos de población de menores recursos. A pesar de lo válido del referido argumento, es necesario que el Estado, a efectos de atender al objetivo de equidad, utilice los mecanismos más apropiados. Ello supone que los mecanismos utilizados no impliquen un alto costo en materia de crecimiento sacrificado y además, que los beneficios sean focalizados para alcanzar a los grupos que se pretende apoyar. El clásico mecanismo de fijación de precios de productos alimenticios con propósitos redistributivos, peca en ambos sentidos, dado que supone un impacto negativo sobre la oferta y no focaliza a ningún grupo objetivo de beneficiarios. Se puede afirmar que los mecanismos de regulación de mercados son, por lo general, ineficientes como instrumentos de equidad, habiéndose demostrado en varios países la conveniencia de recurrir a programas específicos y directos de apoyo a sectores de menores ingresos como forma de combatir la pobreza.

### C. La Regulación Estatal y la Agricultura

Las consecuencias del sobredimensionamiento de la presencia del Estado sobre la agricultura son obviamente negativas. En primer lugar, debe destacarse que un



Estado deficitario, que adquiere una presencia tal en la vida económica nacional, administra su rol de redistribuidor de ingresos por la vía de las transferencias entre sectores de actividad económica. El sector agrícola y en particular el agroexportador han sido sistemáticamente quienes financiaron las crecientes necesidades de recursos del Estado para cumplir ese objetivo.

En segundo lugar, la actividad regulatoria del Estado, ha estado al servicio de los reclamos corporativos de los diferentes sectores, tratando de atender las exigencias de quienes poseen la capacidad de ejercer suficiente presión sobre el aparato político-burocrático. Esta actitud de estar permanentemente regulando la actividad económica en función de intereses creados implica que el Estado se convierte en un factor aliado con las fuerzas que tienden a conservar su status-quo, impidiendo la movilidad de recursos y su reasignación hacia actividades capaces de impulsar el crecimiento.

El Estado uruguayo, a través de tales procedimientos, ha mantenido una persistente vocación de mantener funcionando empresas, en forma artificial, aún cuando la realidad de los mercados está señalando su imposibilidad de competir sin el apoyo del Estado. A la hora de abrir la economía hacia el exterior o de asumir el desafío de la integración, queda claro que no alcanza con bajar aranceles, ya que la competitividad de las exportaciones no puede basarse en el apoyo del Estado. El efecto de tales políticas se siente directamente a través de las ineficiencias propias de las industrias proveedoras de insumos como de las agroindustrias de exportación e indirectamente por su efectos sobre las expectativas de inversión de quienes pretenden competir en función de sus capacidades y no en base al favor del Estado. Estos inversores, eventuales innovadores, no



se sienten atraídos a competir en un mercado en el que el éxito de la empresa depende de la capacidad de obtener el apoyo estatal y no de su capacidad intrínseca para producir.

En resumen, este rol de benefactor que asume el Estado va más allá de beneficios aislados que pueda otorgar a ciertos sectores y por determinados períodos de tiempo, representa de acuerdo a Sapelli "un ataque dirigido al corazón del crecimiento: un ataque a la creatividad y la innovación puestas al servicio de producir más y mejor". En un país de base eminentemente agraria y que debe recurrir a las exportaciones para sostener su crecimiento, ello representa asimismo, un ataque al potencial de desarrollo del propio sector agropecuario.

Es cada vez más frecuente encontrar en la literatura el término de "ventajas competitivas" en lugar de "ventajas comparativas" para evaluar la capacidad de competir de un país. A diferencia de este último, que tiene carácter eminentemente estático y frecuentemente referido a la dotación de recursos naturales, el concepto de ventajas competitivas tiene un carácter dinámico y considera a la competitividad de un país como función de su capacidad de innovar ya sea en aspectos tecnológicos, de organización empresarial o de anticipar la dirección y el sentido de las demandas de los mercados consumidores, tal como surge de los trabajos de Porter (12) al analizar las características de empresas que han demostrado ser exitosas internacionalmente.

---

(12) Porter, M.E. "The Competitive Advantage of Nations".  
Harvard Business Review, Marzo-Abril, 1990



Desde esta perspectiva, la presencia del Estado a que nos hemos referido antes ciertamente adquiere una particular relevancia en la capacidad de competir internacionalmente de la producción agropecuaria uruguaya.

**D. Areas Prioritarias de Reforma de Política: Una Perspectiva de Largo Plazo**

En función del tamaño reducido de nuestro mercado interno, de la consecuente necesidad de promover el crecimiento por la vía de las exportaciones y dado el ritmo acelerado con que se viene implementando la integración regional y eventualmente hemisférica, la agricultura uruguaya, en esta última década del siglo XX, solamente podrá crecer en base a la competitividad de sus exportaciones en los mercados en que nos toque intervenir.

De lo expuesto anteriormente, surge que el marco de política macroeconómica tiene un efecto decisivo sobre el desempeño del sector, debiendo destacarse a la política comercial como la que en el pasado ha discriminado notoriamente contra el sector. El desmantelamiento de la protección al sector industrial aparece como un requisito prioritario para el futuro.

La política cambiaria, a pesar de fomentar el tipo de cambio libre y único, ha sido manejada con objetivos ajenos al crecimiento de la economía, debiendo enfatizarse el impacto del tipo de cambio efectivo como determinante del nivel de exportaciones.

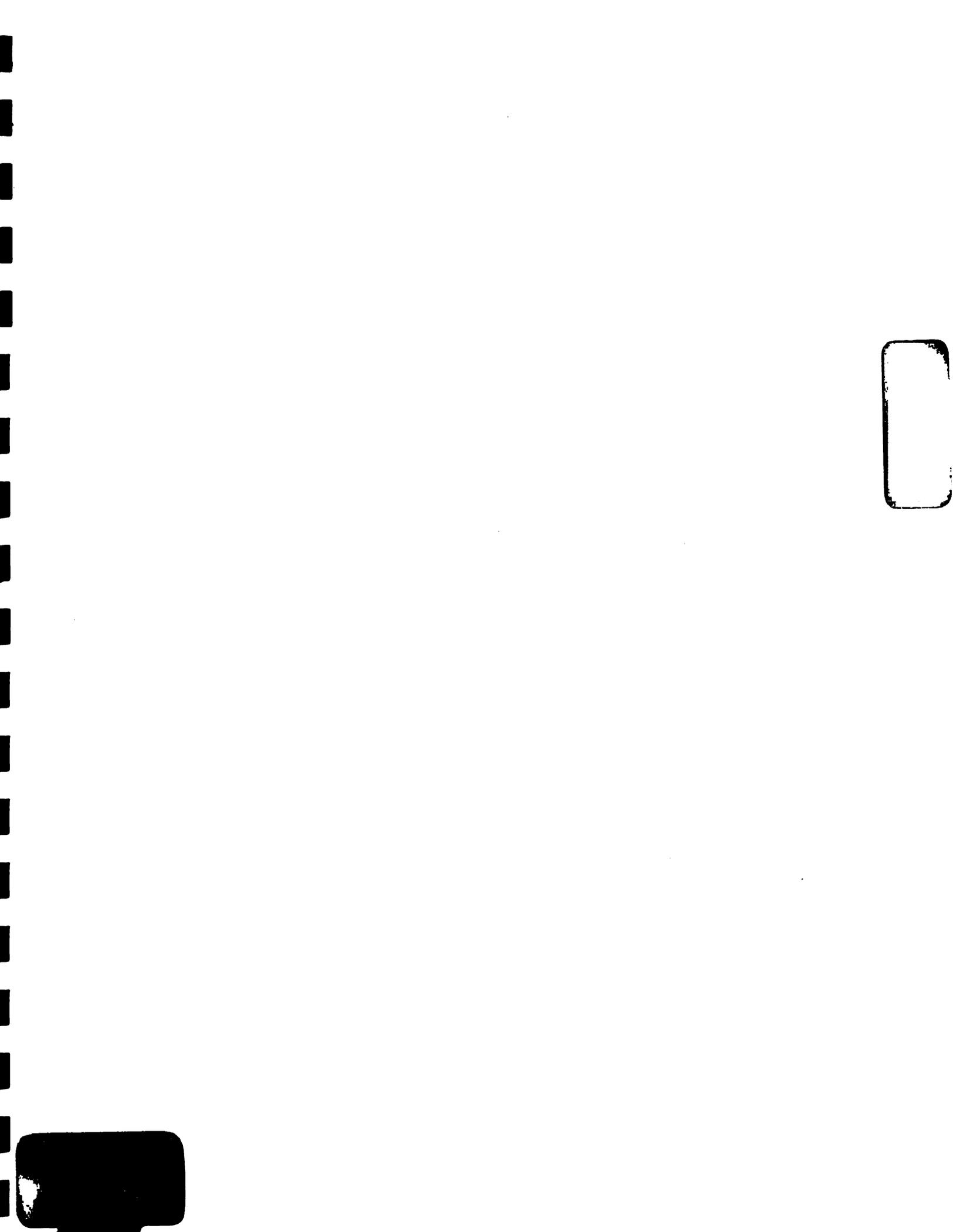
La transformación del Estado aparece como un elemento clave en la competitividad de las exportaciones y en la atracción de la necesaria inversión en tecnología pro-



ductiva y agroindustrial. Esta transformación debe abarcar por un lado el tamaño del Estado propiamente dicho, tendiendo a reducir sus gastos a niveles que reduzcan la inflación a niveles compatibles con la mínima estabilidad necesaria para promover la inversión. Por otro lado, se hace imprescindible un cambio cualitativo en la presencia del Estado y sus regulaciones en la economía nacional, tendiente a abrir espacios para el desarrollo de la iniciativa privada como motor del crecimiento. En este sentido, la reducción de la variabilidad y de la discrecionalidad de las políticas constituye un imperativo impostergable. El sentido de las reformas de política debe orientarse a la reducción de los costos de producción de forma tal que los mismos guarden una adecuada relación con los otros países competidores. A estos efectos, las políticas deben tender a reducir la imposición que el Estado realiza a través de impuestos directos e indirectos, a reducir la protección arancelaria del sector industrial y a reducir los elevados costos que surgen del carácter de proveedor monopólico en los insumos y servicios prestados por el sector público.

Por otro lado, se requiere tender a corregir las distorsiones del sistema de precios de productos, ya sea a través de restricciones a las exportaciones, retenciones, y sobre todo, el establecimiento de un marco permanente de promoción de exportaciones y el mantenimiento de un tipo de cambio real y alto para alentar el crecimiento exportador.





INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA  
ANDES 1365 - P. 8 - TELS: 90 83 26 - 90 83 39 - CASILLA DE CORREO 1217 - TELEX IICA-UY 22571