

Uruguay: la Dinamarca que no fue. Una comparación de modelos

Felipe Berger

Felipe Berger: Economista alemán. Graduado en la Universidad de Hamburgo. Director de FESUR. Autor de "El Concepto de Capacidad de Absorción. El caso venezolano" y de numerosos artículos sobre temas de su especialidad.

La comparación entre Uruguay y Dinamarca no es arbitraria, como bien lo demuestra la más reciente investigación socioeconómica en Europa. El conocido sociólogo y economista alemán, Dieter Senghaas, por ejemplo, centra una buena parte de su reciente revisión de la teoría de la dependencia y periferización económica en torno, justamente, a la comparación entre Uruguay y Dinamarca. Ambos países son pequeñas economías de vocación agrícola y sin otros recursos naturales de importancia. Tanto Uruguay como Dinamarca dependieron históricamente de exportaciones agropecuarias al mercado mundial, teniendo en común una elevada productividad en ese sector. El presente trabajo analiza los factores que explican el porqué del desarrollo desigual entre estos países, que en el siglo pasado tuvieron niveles de vida semejantes.

En términos de producto per cápita existían, en 1900, ocho superpotencias agropecuarias en el mundo; por orden de importancia: 1) Nueva Zelandia, 2) Australia, 3) Argentina, 4) Uruguay, 5) Estados Unidos, 6) Dinamarca, 7) Canadá, 8) Holanda. Destaquemos tres de estos ocho países en una comparación de niveles de vida.

Según datos proporcionados en los trabajos de historia económica mundial, los niveles de vida de Dinamarca, Uruguay y Nueva Zelandia en 1860 eran muy semejantes. Curiosamente, los analistas de fin de siglo le daban más perspectivas de desarrollo a Nueva Zelandia o Uruguay que a la mayoría de los países europeos y, dentro de ellos, que a Dinamarca, considerado un país de poco potencial por su falta de recursos minerales. Pero en la actualidad, en la década de los 80, se observa que el nivel de vida de Nueva Zelandia es cuatro veces el de Uruguay y el de

Dinamarca es diez veces superior al uruguayo. ¿Cómo se explica que estos tres países, originalmente comparables, hayan tenido trayectorias de desarrollo tan diferentes?

Para Senghaas, hay cuatro factores que explican el desarrollo tan desigual de los ejemplos extremos Dinamarca y Uruguay, así como también del caso "intermedio" de Nueva Zelanda:

1. El esquema de **tenencia de la tierra** al iniciarse la etapa de desarrollo económico.
2. La capacidad de la sociedad de generar movimientos o **gobiernos progresistas** de amplia participación social.
3. El tipo de **proteccionismo** utilizado para promover la industrialización nacional.
4. El grado de **capitalización humana** efectuado por el país respectivo.

Se puede resumir la tesis central, afirmando que no fueron ni los recursos naturales (clima, calidad de las tierras, etc.) ni tampoco las relaciones del comercio internacional que determinaron la desigualdad de desarrollo, sino estos cuatro factores socioestructurales e institucionales, los cuales en etapas críticas del desarrollo provocaron, en los países mencionados, reacciones diferentes frente a problemas básicamente iguales.

En este contexto se debe notar que la secuencia de etapas y orientaciones felices que llevaron a Dinamarca a la actual situación socioeconómica no fueron, sin embargo, automáticas ni predeterminadas. Existen numerosos ejemplos de países europeos - como por ejemplo Irlanda, Portugal o Rumania - que, a raíz de los mismos cuatro factores arriba mencionados, no pudieron llegar ni a una cuarta parte del bienestar danés. Veamos ahora el desarrollo socioeconómico de Dinamarca a la luz de los cuatro factores arriba mencionados.

Tenencia de la tierra

Para entender bien la reforma agraria y el desarrollo danés, es preciso remontarse al siglo XVIII. Entre 1750 y 1850, el país vio la caída del sistema feudal y el nacimiento del capitalismo en el campo. Los peones y asalariados rurales - históricamente sumidos en una suerte de esclavitud agraria - obtuvieron en etapas sucesivas la independencia de los terratenientes y se les fue adjudicando tierra propia. Se trataba de la primera reforma agraria en Europa, abarcando grandes extensiones de tierra agrícola redistribuida. Naturalmente, esta reforma agraria no pudo comenzar a implementarse sin la influencia de un monarca muy progresista para su época, como lo fue Federico VI, en alianza con un representante de la oligarquía rural, el conde de Reventlow, no menos progresista para su época y la clase social que representaba. Con el desbloqueo de la tenencia de la tierra comienza en Dinamarca un período de reforma y modernización de la estructura

social que culmina en 1901 cuando el primer gobierno progresista termina la legislación agraria dejando el 95 por ciento de la superficie agrícola en manos de pequeños y medianos propietarios.

No cabe duda que este primer factor - tenencia de la tierra - es el dominante para explicar la diferencia de desarrollo entre Dinamarca, Uruguay y Nueva Zelandia. Pero, ¿cuáles son, en el caso de Dinamarca, los efectos inmediatos de una exitosa reforma agraria?

En primer lugar, la reforma agraria redujo el tamaño de las estancias, repartiendo la población equitativamente en el territorio. Una estancia de entre 100 y 150 hectáreas es, hasta el día de hoy, normal en Dinamarca, fundamentándose en el principio de gestión familiar: una estancia, una familia.

En segundo lugar, el tamaño reducido y la gestión familiar obligó a pasar de la explotación extensiva a la intensiva, única forma de aumentar el nivel de vida en vista de la limitación de tierra. La forma de producción descentralizada e intensiva impulsó un proceso de agroindustrialización fundamentada en la base agropecuaria y, por lo tanto, autosostenida. La elevada y ejemplar distribución espacial de población y actividad económica que se puede observar hoy en día en Dinamarca es una consecuencia inmediata de la reforma agraria del siglo pasado, mientras que el Uruguay tiene básicamente un interior despoblado.

En tercer lugar, el pequeño estanciero familiar posee otro comportamiento socioeconómico que el terrateniente latifundista. Su ingreso lo consume o lo reinvierte pero, de todas formas, lo deja en el país generando un efecto multiplicador de poder adquisitivo interno. Tiene un esquema de consumo popular más fácil de satisfacer con producción nacional en comparación con un terrateniente latifundista con grandes sumas de dinero en el exterior y un padrón de consumo altamente importador.

Por otro lado, el pequeño estanciero familiar reacciona mucho más rápido y enérgicamente frente a desafíos en el mercado mundial. Está obligado a encontrar rápidamente nuevos productos vendibles en sustitución de la producción tradicional no comercializable. No puede - como el latifundista - destituir personal asalariado y esperar mejores tiempos sino que debe encontrarle una salida a su potencial productivo.

Pasando ahora al segundo factor explicativo, se puede resumir lo expuesto constatando que la suerte histórica inicial y posteriores esfuerzos políticos llevaron a una reforma agraria en Dinamarca, principal condición y plataforma de un desarrollo económico fuerte, participativo, descentralizado y autosostenido. Contrastando con el ejemplo danés, Uruguay no tuvo reforma agraria ni surgieron posteriormente mayores esfuerzos a nivel político para conseguir un mejor padrón de la tenencia de tierras. Nueva Zelandia es un ejemplo elocuente en cuanto realizó reformas agrarias sustanciales, sin poder reducir el padrón latifundista por debajo

del 30 por ciento. Constituye así un ejemplo de reforma parcial y no exhaustiva.

Gobiernos progresistas

El segundo factor explicativo consiste en la capacidad de la sociedad de generar gobiernos progresistas de participación social. La primera mayoría de las fuerzas de reforma en el parlamento danés se remonta al año 1901. Ya, a partir de 1872, el movimiento de campesinos libres en estrecha colaboración con el Partido Liberal, mal llamado de "izquierda", dominaba la cámara baja. Este partido ("Venstre") había surgido del movimiento de pequeños agricultores antiguamente asalariados rurales o peones dependientes. Este primer gobierno, que no respondía a la oligarquía del país en 1901, comenzó su gestión con el apoyo del Partido Socialdemócrata, hoy presidido por Anker Jorgensen. En los años posteriores fue creciendo constantemente la influencia de la socialdemocracia y el ala progresista del Partido Liberal gobierna desde 1913 con apoyo socialdemócrata promoviendo la reforma constitucional.

Para las fuerzas progresistas era fundamental reformar el sistema electoral y político eliminando el sistema bicameral a favor de un sólo parlamento electo en sufragio universal, directo, igualmente por hombres y mujeres mayores de 23 años. La lucha por la reforma constitucional, si bien iniciada en 1931, recién llega a culminar con un plebiscito en mayo de 1953. Recién a partir de ese año, Dinamarca instala su actual sistema de democracia parlamentaria unicameral.

Fundamental para la presente exposición, es el hecho de que la oligarquía en Dinamarca pierde el control del gobierno y del Estado ya a partir de 1901. Mayorías o minorías de gobierno con predominio socialdemócrata y liberal ponen el sello a la política de gobierno del país desde hace 80 años. Son estos gobiernos que operan como agentes de modernización y reforma social imponiendo el sufragio universal, una reforma impositiva para gravar la propiedad y el ingreso, perfeccionando el sistema de salud pública y seguridad social. Esto, como se verá más adelante, tiene fundamental influencia sobre la política económica, orientada a la defensa de los intereses nacionales frente a la constante presión de los mercados externos.

Proteccionismo

En lo que se refiere al tercer factor explicativo del desarrollo de Dinamarca, lo habíamos definido como el tipo de proteccionismo utilizado para la promoción de la industria nacional. Aunque a veces así parezca, el fenómeno del capitalismo central y las economías periféricas no es únicamente de nuestros tiempos ni tampoco exclusivamente un problema Norte-Sur. Existió durante el imperio romano, cuando el mundo nórdico y anglosajón era subdesarrollado y periférico. Sin ir más lejos que a la mitad del siglo pasado, se observa una fuerte jerarquización intereuropea, en la que aparece Inglaterra en 1860 con un potencial industrial 130 veces mayor que el de Dinamarca. Con la revolución industrial y la

modernización en los sistemas de transporte, hacia finales del siglo pasado no había prácticamente ningún país europeo exento de la inmensa presión competitiva del capitalismo central, en aquel entonces principalmente Inglaterra. Dicha presión - se debe hablar de imperialismo económico - amenazaba inundar a los países vecinos con productos elaborados industrialmente y vendidos a precios inferiores. Estaba en juego la subordinación de pueblos y economías bajo el dictamen de los centros más productivos y dinámicos. Sin reacciones fuertes - algún tipo de protección frente - al desafío industrial de esa época, el destino hubiera sido - también en Dinamarca - la destrucción del sistema productivo artesanal propio y la transformación de la economía danesa en un satélite del centro innovador.

Es interesante destacar que el modelo liberal del desarrollo económico abierto y desprotegido - tan laureado por economistas neoclásicos en la década pasada - según Senghaas no tiene sino dos ejemplos exitosos a nivel mundial: Suiza y Holanda. En todos los demás ejemplos de desarrollo sostenido y autocentrado se trata de modelos proteccionistas de mayor o menor grado. Pero el proteccionismo se debe comprender como instrumento destinado a resistir la presión de periferización y facilitar una modernización del aparato productivo en torno a un modelo de desarrollo nacional. Senghaas llama la atención a que la medicina del proteccionismo puede ser, en ciertos casos, igual o peor que la enfermedad que se quiere evitar, que es la periferización de la economía. Sostiene que un proteccionismo mal diseñado, en combinación con una estrategia de industrialización incompatible con el potencial del país, puede desembocar en un bloqueo del desarrollo prácticamente tan indeseable como el de una economía periférica.

El caso de Dinamarca puede ilustrar la diferencia entre una política exitosa y no exitosa de proteccionismo.

El primer gran desafío planteado a la economía danesa fue el de 1870. Hasta esa fecha Dinamarca fue principalmente un productor de cereales. Casi no existía industria y habíamos visto que Inglaterra, con un potencial industrial 130 veces mayor, ejercía una presión muy fuerte de periferización. Más o menos 50 por ciento de los cereales daneses se vendían a Inglaterra. Fue por esa monoproducción que la aparición de nuevos productores del cereal - Australia, Argentina y, especialmente, EEUU - fue particularmente severa para la economía danesa. Frente a la posibilidad de perder la columna vertebral de su economía y, por tanto, de la sociedad, el país debió defenderse. La defensa podía ser activa o pasiva. Una defensa activa - la que se realizó implicaba reestructurar el aparato productivo encontrando nuevos productos de exportación y protegiendo el período de transición. La protección pasiva hubiera implicado reducir el nivel de importaciones insistiendo en colocar el cereal aunque en proporciones decrecientes.

La reestructuración del aparato productivo danés se realizó convirtiendo el grano

en alimento de ganado para la producción de carne, fiambres, quesos y otros productos lácteos. La especialización en productos agropecuarios elaborados - en la que descansó el posterior modelo de industrialización y despegue económico danés - comenzó con una reacción ofensiva frente al desafío de 1870. De haber sido otra la reacción - según la tesis de Senghaas - hoy Dinamarca no tendría un nivel de vida diez veces el de Uruguay, sino probablemente 3 ó 4 veces, caso de Irlanda.

A este desarrollo también contribuyó el surgimiento de un fuerte movimiento cooperativo. Mediante cooperativas los estancieros organizaron la compra de insumos, la compra o el arrendamiento de maquinaria, la estandarización de los productos, el control de calidad, así como la comercialización. Así explotaron las economías de escala que, de otra manera, sólo pertenecían a los latifundistas o al Estado. Hay pocos países en el mundo con un movimiento cooperativista tan rico como el danés.

En 1913, la industria incipiente danesa producía - bajo fuerte protección arancelaria - azúcar, maquinaria, cerveza, tabaco, tejidos, vestimenta, madera, barcos, maquinaria agrícola, materiales de construcción, vidrio y productos gráficos. Las dos guerras interrumpieron el desarrollo vegetativo del sistema, pero no afectaron mayormente la estructura socioeconómica del país. Desde la Segunda Guerra Mundial hasta la actualidad, el desarrollo danés se destaca por cuatro características típicas:

a) ofensiva de exportación; b) fuerte demanda interna; c) política económica keynesiana con proteccionismo, control de cambios, inflación y fuerte gasto público; d) socialización para-estatal con sindicalismo, cooperativismo, redistribución de ingresos, salud pública y seguridad social.

Este modelo de desarrollo, fuertemente autocentrado pero siempre con permeabilidad de modernización tecnológica, comienza a enfrentar problemas a partir de los años 70, principalmente de desequilibrio en la balanza de pagos, endeudamiento externo y decreciente competitividad internacional. En 1972 - después de una gran controversia interna - Dinamarca firma el convenio de ingreso al Mercado Común Europeo, comprometiéndose a una apertura programada, reduciendo niveles de protección arancelaria frente a los miembros de la Comunidad.

En resumen, Dinamarca contrasta fuertemente con las recomendaciones neoclásicas de apertura, caracterizándose por una política determinadamente nacional y proteccionista. La industrialización propia, conseguida tras resguardos arancelarios, sin embargo, tiene tres elementos fundamentales para su viabilidad a largo plazo:

- se centra en la ventaja comparativa y el potencial del país evitando una cobertura antieconómica de todos los sectores industriales,

- evita ganancias de protección así como transferencias al exterior injustificadas,
- logra autocorregirse con una adaptación permanente al dinamismo de los centros del capitalismo innovador.

Capitalización humana

El cuarto factor se refiere a la capitalización humana. Dinamarca es de los países que más recursos dedican a la protección y el desarrollo de su capital humano. La enseñanza primaria, secundaria y estudios superiores son de alto nivel y totalmente gratuitos. El sistema de salud pública y seguridad social tiene similares características. La formación técnica profesional es obligatoria y financiada principalmente por el sector empresarial o el Estado. Existen escuelas para formación adicional de adultos o de cambio de profesión. Este elevadísimo nivel de inversión en el recurso humano es una de las razones por las cuales se pagan muchos impuestos en Dinamarca. Pero es también una de las claves del éxito danés.

¿Cuál es - en vista de los cuatro factores analizados - la explicación que le da Senghaas al bloqueo que sufre el desarrollo uruguayo?

En primer lugar, Uruguay no realizó la reforma agraria teniendo hasta el día de hoy un esquema de tenencia de tierra altamente concentrado.

En segundo lugar, ante el desafío de no viabilidad del producto agropecuario principal, la carne uruguaya, - comparable con el cereal danés de fines de siglo - este país no realiza la necesaria reestructuración del aparato productivo encontrando nuevos productos agropecuarios vendibles internacionalmente.

En tercer lugar, la industrialización uruguaya es indiscriminadamente sustitutiva de importaciones y no se centra suficientemente en la base agropecuaria del país.

En cuarto lugar, la brusca desprotección de la industria uruguaya hacia fines de los años 70 destruye el aparato productivo del país en vez de adaptarlo a la competitividad internacional.

En quinto lugar, los gobiernos uruguayos de tendencia reformadora, si bien realizan legislación social, no implementan la reforma agraria ni logran lanzar modelos duraderos de desarrollo autocentrado y nacional. Tampoco evitan el surgimiento de una clase alta, privilegiada, cuyo perfil económico la convierte, voluntaria o involuntariamente, más defensora del interés extranjero que del nacional.

De esta forma, la capitalización del recurso humano uruguayo - en muchos aspectos ejemplar para América Latina - no beneficia al país por falta de base productiva y termina provocando un éxodo de inteligencia hacia otros países.