

Construyendo caminos de desarrollo en el Uruguay actual

César Failache



Konrad
Adenauer
Stiftung

Instituto Humanista Cristiano
JUAN PABLO TERRA 

Construyendo caminos de desarrollo en el Uruguay actual

César Failache



Konrad
Adenauer
Stiftung

Instituto Humanista Cristiano
JUAN PABLO TERRA

Constuyendo caminos de desarrollo en el Uruguay actual.

César Failache.

Documentos 3

INSTITUTO HUMANISTA CRISTIANO JUAN PABLO TERRA.

José E. Rodó 1836, 1er piso, Montevideo

Tel: (598) 24004235

Email: ihcterra@gmail.com

Web: institutojuanpabloterra.org.uy

Montevideo, abril de 2013.

CONTENIDO

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Prólogo | 7 |
| I. Introducción | 9 |
| II. Aprendizaje de las recientes políticas de desarrollo productivo | 11 |
| 1. La cuestión del papel del Estado, el Mercado y la Sociedad | 11 |
| 2. La experiencia reciente de crecimiento con reducción de la pobreza..... | 13 |
| 3. Matriz de riesgos del futuro inmediato..... | 16 |
| 4. Evaluaciones, lecciones y propuestas..... | 24 |
| 5. La estabilidad macroeconómica como bien público | 40 |
| III. Buscando caminos de desarrollo en el Uruguay actual..... | 43 |
| 1. La interpretación de la experiencia reciente de crecimiento..... | 44 |
| 2. La política y los problemas de liderazgo, alianzas e institucionalidad de la estrategia de desarrollo. | 45 |
| 3. Reforzar los vínculos entre las nuevas modalidades de industrialización, la inclusión social y la estabilidad macroeconómica..... | 47 |
| 4. El desarrollo como aprendizaje y como destino elegido | 51 |
| IV. Conclusión: a preguntas difíciles, compromisos renovados..... | 53 |

PRÓLOGO

Luego de ocho años de crecimiento, la economía uruguaya se encuentra frente al desafío de sostener el crecimiento económico y la generación de empleo procurando, además, avanzar hacia una sociedad más equitativa y con mayor cohesión social.

Este desafío impone profundizar en las políticas activas que se vienen implementando, realizar los ajustes necesarios cuando ocurran desvíos con respecto a las metas planificadas y poner en práctica nuevas acciones. Por su parte, sostener el proceso de crecimiento supone poner cada vez más el foco en el desarrollo articulado de las políticas meso y micro económicas (transversales, sectoriales y de soporte de la actividad económica) y su relación con las políticas sobre el mercado de trabajo.

El INSTITUTO HUMANISTA CRISTIANO JUAN PABLO TERRA se ha propuesto aportar al debate de estos temas. Para cumplir con tal objetivo, convocó a tres economistas de dilatada trayectoria académica y especialistas en políticas económicas de crecimiento, quienes expusieron su análisis y su visión sobre las políticas a encarar en los próximos años en materia de innovación, inversiones y generación de empleo. Ellos fueron:

Rodrigo Arim, Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la UDELAR.

Gustavo Bittencourt, investigador del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales y docente de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración, UDELAR.

Andrés Rius, investigador del Instituto de Economía y docente, de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la UDELAR.

A partir de sus aportes se realizó una discusión abierta entre todos los asistentes al encuentro.

En el presente documento, el Ec. César Failache nos entrega una relatoría del encuentro, en la que identifica 5 tópicos para el debate surgidos de la experiencia nacional reciente y propone 4 líneas de análisis en la búsqueda de caminos de desarrollo en el Uruguay.

Confiamos que, como César nos sugiere al final, los asuntos difíciles a los que nos enfrentamos en la acción política nos convoque aún con más fuerza a renovar compromisos.

El INSTITUTO HUMANISTA CRISTIANO JUAN PABLO TERRA agradece a la FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER su apoyo en la realización de esta actividad.

PABLO MARTÍNEZ BENGOCHEA

DIRECTOR

INSTITUTO HUMANISTA CRISTIANO JUAN PABLO TERRA

I. INTRODUCCIÓN

El siguiente documento presenta los principales argumentos planteados en el encuentro organizado por el INSTITUTO JUAN PABLO TERRA el 9 de noviembre de 2012, para dialogar sobre *“El desafío de sostener el crecimiento y el empleo con equidad”*.

A partir de las exposiciones de los economistas Rodrigo Arim, Gustavo Bittencourt y Andrés Rius se proponen, en la Parte II, cinco tópicos que se abren para debate al considerar una evaluación primaria de la experiencia reciente de políticas de desarrollo productivo.

La importancia de considerar la cuestión del papel del Estado, el Mercado y la Sociedad, de calificar el crecimiento observado con valores socialmente compartidos, de afrontar los riesgos futuros actualmente planteados a la economía y la sociedad uruguaya, requiere de la evaluación del período reciente, que se inicia con la crisis del año 2002.

Legado del programa neoliberal consagrado en el Consenso de Washington, el tema de la estabilidad macroeconómica requiere una re-consideración en el nuevo contexto nacional, regional y mundial. Los debates respecto a estos temas deben ser realizados considerando la complejidad y transversalidad de “lo económico, lo social y lo político”.

Por ello se plantean, en la Parte III, algunas líneas para la reflexión y el estudio, partiendo de considerar el período reciente como una instancia de búsqueda de caminos de desarrollo en y para el país. Instancia cuya especificidad debe apreciarse en perspectiva histórica. ¿Habrá llegado, al fin, la hora de construir un pensamiento nacional sobre el significado y las políticas de desarrollo del país, superador de las nociones en pugna en los años sesenta, de la hegemonía dictatorial de los setenta, y las experiencias neoliberales posteriores?

Estos son los temas que, alumbrados en el encuentro, se proponen en el presente documento.

Agradezco al INSTITUTO JUAN PABLO TERRA la oportunidad de escribir estas líneas.

Las citas entrecomilladas surgen de la desgrabación de las exposiciones y de diversos comentarios realizados oralmente por los participantes en el encuentro.

CÉSAR FAILACHE

II. EL APRENDIZAJE DE LAS RECIENTES POLÍTICAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO

Esta parte presenta los argumentos discutidos en el encuentro agrupados en cinco tópicos. El primero refiere a la relación entre el Estado, el Mercado y la Sociedad. El segundo tópico refiere a la interpretación del desarrollo económico, social y político de Uruguay en las últimas décadas, con énfasis en el crecimiento reciente. El tercero refiere a los factores que condicionan el futuro del país en lo inmediato. El cuarto tópico se propone como instancia de evaluación de la experiencia reciente de las políticas de desarrollo productivo, con las consiguientes lecciones y propuestas sugeridas y/o presentadas por expositores y comentaristas. El quinto y último tópico refiere a la estabilidad macroeconómica y su significado para la estrategia de desarrollo.

1. La cuestión del papel del Estado, el Mercado y la Sociedad

En cada época se recrea la concepción del Estado, del Mercado y de la Sociedad, así como las maneras de pensar y actuar sobre sus interacciones, espacio específico de la Política. El momento actual es particularmente importante para esta reflexión, ya que corresponde pensar si con la crisis del 2002 se cierra en Uruguay un largo trayecto en el que prevalecieron las concepciones neoliberales privilegiando al Mercado como opción de Política. Y de ser así qué tipo de concepción se presenta como alternativa, o si se trata solamente de pequeñas desviaciones respecto a un proyecto cuya fortaleza se sostiene en la adaptación a la reestructura actual del capitalismo mundial, respecto al cual existe poco margen para el desarrollo nacional, endógeno y sustentable.

En relación al papel del Estado, uno de los participantes comentó que conviven una visión que sostiene que el Estado puede hacer todo, con otra visión que sostiene que el Estado no debería hacer nada. La afirmación abre espacio para la reflexión sobre el “poder” y “deber” del Estado, al menos en dos niveles. El primero respecto a las formas de expresión en el país del reciente paradigma neoliberal en relación a su propia tradición histórica, prevaleciente de manera notoria hasta la crisis del 2002. El segundo, respecto a los espacios de poder de que dispone el Estado uruguayo y los gobiernos que asumen su dirección. Supone reconocer que existe un margen de autonomía de la estructura burocrática estatal respecto a los equipos de gobierno, y de ambos en relación a los grupos de poder y a la injerencia de otros estados y organismos internacionales.

No se avanzó en dichas reflexiones, ni sobre las restricciones de tipo económico, social, y político de la coyuntura. Tampoco respecto a las expectativas de los expositores y participantes sobre el vínculo entre el Mercado y la Sociedad, ni sobre la manera de dar cauces a las demandas sociales mediante la acción política. Pero se mencionó la importancia de construir un Estado “diferente” al actual, los problemas institucionales y de liderazgo político que plantean las transformaciones productivas y sus impactos sociales, y la importancia y modalidades de la planificación.

Respecto a la consideración de los cambios en las estructuras productivas, sus impactos sociales y su vinculación con las políticas sociales y productivas, se abrió espacio para superar el enfoque neoliberal que reduce al Estado a un papel de agente redistribuidor de la riqueza generada. ¿Marca este nuevo enfoque el fin de la concepción neoliberal que proponía la autonomía de la esfera económica respecto a lo social? El nuevo enfoque del crecimiento con inclusión parece poner en cuestión la idea de la autonomía de la acción redistributiva frente a la productiva, haciendo hincapié en los nexos entre ambas. Así es que se enfatizó por parte de G. Bittencourt y R. Arim la importancia de las políticas educativas y su vínculo con el empleo y la desigualdad, con miras a lograr lo que R. Arim y A. Rius denominan el “crecimiento inclusivo”, poniendo la equidad como integrante principal de la agenda de temas relevantes.

Por otra parte, se destacó la importancia de movilizar recursos sociales y económicos mediante la planificación, en áreas que tienen resultados en períodos largos,

casi generacionales, como por ejemplo la infraestructura y la educación. También se enfatizó en las dificultades para las políticas centradas en la promoción de sectores. La conclusión de Rius sosteniendo que “el Estado hace política industrial, aunque sea por omisión” y la pertinencia de los subsidios fue planteado pero no discutido. Se trata de un debate de larga data en la economía del desarrollo, que exige consideración, especialmente por la prevalencia de la crítica a toda forma de subsidio, en razón de la alteración que impone a la formación de precios y la asignación de recursos sociales mediante el mercado.

Una posible solución al problema fue planteada por un comentarista, al señalar que el Estado debe identificar los lugares donde hay espacios para el mercado, pero también reconocer que existen espacios que reclaman la intervención del Estado, mediante políticas para el desarrollo productivo, el empleo y la educación a partir de los nexos identificados entre producción, distribución, empleo y educación.

Las políticas consideradas fueron, por un lado, las que Rius denominó la Nueva Política Industrial, retomando los argumentos habituales respecto al reconocimiento de fallas de mercado, externalidades y problemas de coordinación; y, por otro lado, el enfoque más general de las políticas de desarrollo productivo e innovación. Esta perspectiva supone un amplio alcance del concepto de industria, no reducida a la industria manufacturera, así como de la política industrial, destacando la transversalidad de la innovación.

2. La experiencia reciente de crecimiento con reducción de la pobreza

La evaluación de la última década parte de reconocer, siguiendo a Bittencourt, que en 2013 se habría logrado la década más intensa y estable de crecimiento de la historia de la economía de Uruguay, con un fuerte crecimiento de la industria, ya que en el año 2009 la industria es 65%-70% más grande que en 2003, aunque desacelerándose recientemente su ritmo de crecimiento.

La peculiaridad del período reciente es presentada por Bittencourt al considerar las fases del crecimiento de largo plazo en términos sectoriales ¹. Entre 1983 y 2010, la tasa de crecimiento promedio acumulativo anual del PIB fue del 3%, a precios constantes de 2005, liderado por dos sectores: “Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones”, y “Comercio, Restaurantes y Hoteles” ². Pero esta perspectiva de largo plazo no debe hacernos perder de vista los cambios observados en las tres fases que comprende ese extenso período. **Entre 1983 y 1990** el crecimiento del PIB fue del 3% acumulativo anual, también liderado por “Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones”, con una tasa del 6,2%. Pero dos sectores más muestran tasas positivas superiores al promedio: “Electricidad, Gas y Agua” con 4,1% y “Financiero, Seguros, Inmuebles y Servicios a Empresas” con 3,7% ³. En el **período 1990-1997** se acelera la tasa de crecimiento del PIB al 4,3%, con un dinamismo de todos los sectores ⁴. El **período 1997-2002** comprende los años previos a la crisis y el año de crisis, lo que explica la contracción acu-

1. Las tasas que se presentan a continuación son tasas acumulativas anuales expresadas en precios constantes de 2005, estimadas por Bittencourt en base a información del BCU, en trabajos que se encuentran en curso.
2. El crecimiento fue liderado por el sector de “Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones”, que creció un 8% en el período mencionado, seguido por “Comercio, Restaurantes y Hoteles” con el 3,9%. El resto de sectores de la economía muestran tasas de crecimiento inferior al del promedio del PIB: “Electricidad, Gas y Agua” con 2,7%, “Canteras y Minas” con 2,5%, la “Industria Manufacturera” con 2,2%, el sector “Financiero, Seguros, Inmuebles y Servicios a Empresas” con un 2%, el “Agropecuario” y “Servicios Comunales, Sociales y Personales” con 1,7%, y, finalmente, la “Construcción” con un crecimiento del 1,5%. El sector de la pesca muestra una contracción del -3,8% en el período..
3. Los siguientes sectores presentan tasas positivas de crecimiento pero levemente inferiores al promedio: “Servicios Comunales, Sociales y Personales” con 2,9%, y “Comercio, Restaurantes y Hoteles” con 2,8%, la “Industrias Manufacturera” con 2,4% y el sector agropecuario con 2,2%. Por último se observa una contracción leve en “Construcción” con -0,9%, y pronunciada en “Canteras y Minas” con -5,6%, y el sector de la Pesca con -9,1%.
4. La tasa de crecimiento del sector “Transporte, Almacenaje y Comunicaciones” fue del 10%, superada por “Canteras y Minas” con en 14,8%. Los sectores que crecen más que el promedio fueron: “Comercio, Restaurantes y Hoteles” con 7,6%, “Construcción” con 5,7%, “Electricidad, Gas y Agua” con 5,2%, “Pesca”, con 4,8% y “Agropecuaria” con una tasa del 4%. Menor dinamismo mostraron el sector “Financiero, Seguros, Inmuebles y Servicios a empresas” con 1,9% y “Servicios Comunales, Sociales y Personales” con 1,5%. La “Industria manufacturera” muestra un cuasi estancamiento, con una tasa de crecimiento del 0,3%.

mulativa anual del PIB del -1,6%. A excepción de “Electricidad, Gas y Agua” y el sector “Financiero, Seguros, Inmuebles y Servicios a empresas”, que crecen al 1,3% y 0,7% respectivamente, todos los sectores presentan una contracción del nivel de actividad⁵.

El ciclo reciente muestra un crecimiento del 6% del PIB **entre 2003 y 2010**. El sector más dinámico vuelve a ser “Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones”, con un crecimiento del 16,3%. Le siguen “Canteras y Minas” con 9,8%, “Comercio, Restaurantes y Hoteles” con 8,9%, “Industria Manufacturera” con una tasa del 7,5% y la “Construcción”, que creció a una tasa del 7,2%. Los sectores que mostraron tasas de crecimiento inferiores a la media fueron: “Servicios Comunales, Sociales y Personales”, “Financiero, Seguros y Servicios a Empresas”, y “Agropecuario”, con tasas respectivas de 2,8%, 2,7%, y 2,6%. Por último “Electricidad, Gas y Agua” permanece estancado con un crecimiento del 0,5%. La Pesca, en medio de los años de crecimiento, se contrajo un -7,6%.

Esta perspectiva de cambios sectoriales en el crecimiento de largo plazo debe ampliarse considerando los cambios sociales, especialmente asociados a la distribución. Desde esta óptica se observa que **el crecimiento no garantiza la inclusión social**.

Bittencourt aborda este tema destacando tres rasgos distributivos recientes. En primer lugar, la desigualdad espacial del crecimiento, que concentra el crecimiento en algunos departamentos y regiones.

En segundo lugar, el problema asociado a la distribución funcional del ingreso, caracterizado por el importante aumento de la concentración del ingreso entre 1994 y 2007. En base a los trabajos de Andrea Vigorito y otros economistas del año 2010, Bittencourt sostuvo que el principal factor que explica el aumento de la desigualdad en los ingresos de los hogares en dicho período, medido a través del Índice de Gini, obedece al diferencial salarial resultado de los retornos de la educación, la apertura externa, el cambio tecnológico y la ausencia de Consejos de Salarios.

5. Los sectores que se contraen menos que el promedio fueron el de “Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones” con -0,2%, y “Servicios Comunales, Sociales y Personales” con -0,5%, y “Agropecuaria”, con una caída del -1,5%. Los sectores más afectados fueron “Comercio, Restaurantes y Hoteles” con -4,1%, “Canteras y Minas” con -3,8%, la “Construcción” con -3,5% y la “Pesca” con -3,4%.

Esta tendencia se revierte en el año 2006 con el Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social (PANES), al que se agrega la reforma tributaria en el año 2007, y en el año 2008 las asignaciones familiares, la reforma de la salud y la reforma tributaria, al tiempo que disminuye significativamente la tasa de desempleo.

Por último, el impacto del aumento en el precio de la tierra y de la renta debe agregarse a este panorama. Según datos del Instituto Nacional de Colonización, DIEA y la Dirección General de Registros, se observa que de valores situados entre US\$ 500 y US\$ 1000 por hectárea en 2001 se llega hasta cerca de US\$ 2500 la hectárea en 2010. El arrendamiento aumenta de los US\$ 40 en 2001 a US\$ 100-120 la hectárea (incluso supera los US\$ 120 en 2008). Como sugiere Bittencourt, “dada la elevada concentración de la propiedad de la tierra, lo que pase con su valor y rentabilidad tiene un fuerte impacto sobre la distribución del ingreso”. Culmina su observación preguntándose si el incremento del precio de la tierra será permanente. También destaca que la presión tributaria en el sector agropecuario es sensiblemente menor a la presión tributaria promedio de la economía. Medida a partir del cociente del total de impuestos sobre el PIB agropecuario, ésta se situaba para el año 2007 en el 6,5%; en 2008 el 6,4%; y en el año 2009 el 6,6%, según datos del Anuario 2009 de OPYPA (p387).

3. Matriz de riesgos del futuro inmediato

Las exposiciones y comentarios identificaron los principales riesgos que deberá afrontar el Uruguay en los próximos años.

3.1. Los riesgos de la coyuntura mundial actual vía la demanda, los precios y las condiciones de competitividad.

Dentro de los problemas que plantea el entorno internacional para el futuro inmediato del país, los expositores consideraron la incertidumbre generada por los impactos internacionales de la crisis de los países del Norte, en el contexto de los cambios económicos y geopolíticos actuales.

Un aspecto fue analizado con mayor profundidad por Bittencourt, a partir de un estudio que él mismo realizó sobre el impacto de los cambios en la economía de China, del cual subraya que una baja de la tasa de crecimiento de China de 10% a 6% puede empujar a la baja los precios de los *commodities* con efectos en América Latina y el Mercosur.

Por otra parte, la evolución de los precios de los *commodities* de exportación del país, y de la región, plantea otro problema no menos significativo, que Bittencourt recuerda con preocupación: el de la denominada “enfermedad holandesa”, es decir el problema de competitividad para las industrias nacientes orientadas a la exportación o portadoras de innovaciones. Esta “enfermedad” es resultado de la apreciación de la moneda nacional.

3.2. La globalización productiva y el problema del empleo en Uruguay.

Arim destacó algunas tendencias estructurales de la globalización productiva y su incidencia en Uruguay.

En primer lugar, se observa desde los años ochenta hasta el presente un cambio técnico sesgado a favor del trabajo calificado. Este tipo de cambio técnico se caracteriza porque, en palabras de Arim: “cada unidad de valor agregado se vuelve más intensiva en trabajo más calificado (...) es un tipo de cambio técnico basado en el uso de la economía de información, la incorporación masiva de los sistemas informáticos en los procesos productivos en general, inclusive en aquellos de base primaria”.

En segundo lugar, los efectos de la globalización en el mercado de trabajo generan presiones al aumento de trabajos calificados en todos los sectores, y se combina con un proceso de destrucción de puestos de trabajo, fundamentalmente de aquellos de carácter rutinario, que puedan ser protocolizados a partir de la informática.

Arim advierte, sin embargo, que “de las tendencias anteriores no debe deducirse que haya evidencia sobre el fin del trabajo, (...), lo que es cierto es el fin de cierto tipo de trabajo, (...) que plantea un problema de transición muy importante, con modalidades diferentes en Europa, los países anglosajones y los países de las llamadas periferias”.

En este contexto, concluye que actualmente en Uruguay el problema es la calidad del empleo, y la capacidad de los distintos segmentos de la población de insertarse en los sectores más dinámicos del mercado de trabajo. Pero también recuerda que: “si la situación se hace más compleja por efecto de una crisis o una recesión, o un enlentecimiento en el crecimiento, y sube la tasa de desempleo, el debate puede volver a centrarse en los problemas del desempleo, no de la calidad del empleo”.

3.3. Los riesgos de especialización de la producción en bienes primarios para el crecimiento de largo plazo: “la primarización”

Bittencourt avanza una hipótesis de lo que denomina el “riesgo de la primarización”, al constatar la importancia que tienen los bienes primarios en las exportaciones, y los límites al crecimiento que imponen las cadenas del sector primario. Dichos límites obedecen a las condiciones de la demanda externa, pero también a las condiciones de la oferta. Tres factores son señalados en la literatura del desarrollo:

- a. **Menor dinamismo tecnológico.** Recuerda que los sectores de producción primaria muestran un menor ritmo de dinamismo tecnológico que otros sectores (tema recientemente analizado por Rodrik y Mc Milan en el año 2011, donde se consideran 38 países para el período 1990-2005 y 9 sectores).
- b. **Heterogeneidad estructural.** También evoca el fenómeno de la heterogeneidad estructural como problema del subdesarrollo, en especial en su dimensión intersectorial, al destacar que “las economías con ventajas competitivas de recursos primarios tienen menos aumento de productividad asociada a cambio estructural”.
- c. **Competitividad cambiaria.** En este punto vuelve a aparecer el tema de los tipos de cambio reales competitivos, ya que sostiene que estos tienden a producir mejor cambio estructural.

La **dinámica de crecimiento de las cadenas primarias** explica la aceleración del crecimiento reciente de Uruguay, pero pronto se llegará a límites difíciles de fran-

quear. Las principales características de dicha dinámica se pueden resumir de la siguiente manera.

- a. **Primera fase de inversiones.** Desde 2005 se observa la ampliación de la capacidad instalada como consecuencia del salto en la tasa de inversión que permitió la ampliación de la frontera agroindustrial y la diversificación de exportaciones. Bittencourt señala que “(...) la implementación de estas inversiones en su mayoría tiene efecto de salto sobre la tasa de crecimiento por única vez, por su impacto sobre la demanda agregada en el período de inversión y luego por la ampliación de exportaciones. Pero luego se detiene el impulso, con un cambio de nivel pero sin afectar la tasa de crecimiento”.
- b. **Los límites.** El límite surge cuando se llegue al máximo del stock ganadero y de la tasa de extracción para seguir manteniendo el sello de ganado “natural”; o luego de la tercera planta de celulosa; o en la máxima utilización posible de la superficie cultivada con soja sin erosionar demasiado el suelo. A partir de esa frontera, no son posibles aumentos de volumen y el potencial aumento de los precios está limitado por ser *commodities*.

Bittencourt fundamenta estas conclusiones estudiando la dinámica de crecimiento de la Cadena Cárnica, Forestal, y el cultivo de soja, en relación a la performance de los nuevos sectores, como el de Comunicaciones, en especial de las Telecomunicaciones, y el de Transporte y Logística.

Parte de constatar el hecho de que la Cadena cárnica es la más importante hasta el año 2008, en que la sobrepasa el sector de Telecomunicaciones, y en el año 2010 también el sector de Transporte y logística ⁶.

6. Entre los años 1997 y 2000 casi se duplica el valor agregado por las Comunicaciones, para luego estancarse hasta el año 2003, y duplicar el nivel entre 2003 y 2007. A partir del año 2007, se acelera la tasa de crecimiento, aumentando el volumen en 2,5 entre los años 2007 a 2010. El crecimiento más destacado del sector es el de Telecomunicaciones, que siendo la cadena de menor valor agregado en 1997, incluso menos que la agricultura, pasa a ser la de mayor valor agregado en el año 2010, con un crecimiento acelerado a partir de 2003.

La Cadena forestal mantiene el nivel de actividad sin variaciones entre 1997 y 2006, para duplicarlo entre 2006 y 2008, y luego permanecer en esos niveles los años siguientes. La instalación de plantas de celulosa tuvo un impacto fuerte en la inversión y en el aumento de las exportaciones de una sola vez.

En síntesis, Bittencourt concluye destacando “(...) que en 2013 se habrá alcanzado la década más intensa y estable del crecimiento en la historia del país, en términos de PIB per cápita, aunque no en términos de la tasa de crecimiento del PIB, porque a principios del siglo XX y finales del siglo XIX, hubo períodos de alto crecimiento pero fueron compensados por inmigración”. En segundo lugar, destaca que “se “primariza” en los sectores fuertemente exportadores, como los que procesan insumos primarios, que explican la mayor parte del crecimiento industrial”. Pero advierte que también debe tenerse presente que “hay algunos sectores y ramas que están orientadas al mercado interno y algunas que son moderadamente exportadoras, con orientación regional, que tienen un crecimiento interesante y que de alguna manera permiten que el perfil de crecimiento industrial de esta última década sea menos primarizado que en los años 90, fenómeno asociado al mercado interno que exige mayor estudio”. En síntesis, y como segunda conclusión destacada, el aumento de la importancia de los insumos “primarios nacionales” en las empresas “fuertemente exportadoras”, que avala la hipótesis de la “primarización”, y también la importancia de los insumos “industriales nacionales” en las empresas no exportadoras.

3.4. El alerta educativo para Uruguay.

En su exposición, Arim analiza los riesgos que plantea el estado actual de la educación en Uruguay para el crecimiento futuro, y para que dicho crecimiento incluya a los jóvenes. Brevemente se presentan a continuación los argumentos que fundamentan el estancamiento educativo y la brecha educativa, y que contribuyen a explicar los problemas de empleo que afrontan los jóvenes.

Respecto al estancamiento educativo, Arim parte de considerar la baja matriculación educativa y el bajo egreso en la educación media y su impacto en la formación de los jóvenes que pasarán a conformar la población activa de Uruguay en los próximos años.

Si uno se pregunta qué porcentajes de jóvenes termina la educación secundaria con 20 años, Uruguay está en el cuarto lugar en el ranking regional contando de abajo. El resto de los países de América Latina tienen logros en términos de eficiencia terminal de educación secundaria que están por encima de Uruguay. Pero el problema cobra mayor gravedad si se considera que mientras el 11% de la población de Uruguay con edades entre 50 y 60 años tienen culminada la educación terciaria, esta proporción aumenta al 13% en la población con edades entre 25 y 29 años. En Corea del Sur la generación que tiene entre 50 y 60 años tiene más o menos la misma proporción de personas con educación terciaria que en Uruguay, pero en la generación comprendida entre 25 y 29 años se observa que el 70 % tiene educación terciaria. Ello pone en evidencia un dinamismo educativo de la sociedad coreana ausente en Uruguay.

Las consecuencias de estas tendencias refieren a las posibilidades mismas de crecimiento del país en el futuro, por una parte, pero también a las características sociales que determina dicho crecimiento. Respecto al primer aspecto, es preciso reconocer con Arim que: “No habrá sociedad con capacidad de generar algo más complejo desde el punto de vista del valor agregado intensivo en conocimiento, no habrá un Uruguay tecnológicamente más complejo si no se logra quebrar estas tendencias educativas que son realmente indicadores de un estancamiento brutal”.

Esta diferencias de escolarización se reflejan en el empleo y remuneración del trabajo, que Arim define como un problema de brechas. “¿Dónde se expresan las brechas? Fundamentalmente en los indicadores básicos de tasa de desempleo y salario. Con salarios crecientes y tasa desempleo decreciente, las brechas entre la tasa de desempleo de los jóvenes y de la población adulta no se reducen. La tasa del desempleo de los jóvenes siempre es más alta que la tasa de referencia para los adultos porque comprende los que buscan trabajo por primera vez. Pero en Uruguay la tasa de desempleo de los jóvenes respecto de la de las personas adultas, casi que se triplica. Esta diferencia no está presente en todas las economías y es característica de Uruguay”.

Para concluir, a partir del análisis de Arim se puede identificar un problema específico de la estrategia de crecimiento, y es el de la integración de los jóvenes a la sociedad mediante el empleo. Arim sostiene que: “Uruguay tiene un problema con la empleabilidad de los jóvenes, pero no es un problema estrictamente generacional por-

que no todos los jóvenes tienen problemas de empleabilidad, ya que los jóvenes que tienen una base importante de educación terciaria no tienen problema de empleabilidad, todo lo contrario la tasa de desempleo de estos jóvenes es estrictamente cero. El guarismo de la tasa de desempleo juvenil está asociado casi exclusivamente a aquellos jóvenes que no han culminado el nivel secundario, es ahí donde se va a ver un problema sistemático, y que revela nuestra incapacidad como sociedad para retener institucionalmente en la educación formal a las cohortes que hoy entran a estudiar a nivel secundario”.

3.5. El problema de la infraestructura y la energía

Dos intervenciones destacaron la importancia de la disponibilidad energética y de las obras de infraestructura necesarias para la sustentación del crecimiento futuro.

Alberto Nieto señaló de manera elocuente: “Yo creo que hay problemas como la infraestructura y la energía que son cruciales para el crecimiento; así como sin macroeconomía estable no hay desarrollo social, sin crecimiento tampoco. Y el crecimiento nuestro está a punto de ser frenado por algunos topes materiales, que no son topes fáciles de superar, uno de ellos son las carencias de infraestructuras, así como las carencias en cantidad y calidad de energía. Si bien se ha avanzado en la energía, y en particular en la modificación de la matriz (energética) en forma muy importante, como que en pocos años el 50% de la energía sea renovable, esto que es un enorme avance para el país, se queda corto en cantidad”.

Bittencourt destacó la importancia de precisar cuáles son las 10 inversiones estratégicas del país para su desarrollo futuro, mencionando que estas aún no están definidas. Señaló a vía de ejemplo, en el caso de logística y transporte, el caso del puerto de aguas profundas en Rocha, el futuro de AFE, y el fortalecimiento de la sociedad de la información, reconociendo la importancia de la Agenda Digital de la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la información (AGESIC).

3.6. Desafíos para sostener un buen clima de negocios y los problemas de la relación con el capital extranjero vía inversión extranjera directa (IED).

En el encuentro hubo consenso sobre el éxito en la atracción de capital extranjero, pero se plantearon algunos aspectos críticos respecto a esta estrategia. A vía de ejemplo, Bittencourt señala que la inversión extranjera directa (IED) neta de compra de tierras, alcanza al 40% de la formación bruta de capital fijo (FBCF) privado en 2008. Pero la compra de tierras se acelera a partir de 2008, lo que le conduce a plantear la siguiente interrogante: ¿hasta dónde podrá continuar esta tendencia sin grandes conflictos con propietarios nacionales?

Un segundo aspecto es la importancia de incentivar la reinversión de utilidades de las empresas extranjeras, y la atracción de nuevas formas de IED. En este sentido es pertinente considerar cuáles son los instrumentos adecuados para promover la reinversión de excedentes o la atracción de nueva IED. Estas consideraciones inducen a plantear la necesidad de revisar los mecanismos de incentivos contenidos en la Ley de Inversiones Extranjeras. Un camino que propone es planificar la articulación de las Zonas Francas con el espacio económico local, así como revisar el futuro otorgamiento de Zonas Francas.

Bittencourt destacó que estos problemas deben comprenderse teniendo en cuenta el caso de las experiencias exitosas de crecimiento asistido por IED, y tener presente la importancia de integrar la política de promoción con la estrategia de desarrollo. La IED en Uruguay se caracteriza por la inserción exportadora de las empresas transnacionales (ET), ya que las exportaciones de las mismas representan el 30% de las exportaciones totales en 1998 y casi el 50% en el promedio 2007-2008. Asimismo, es preciso tener presente que las tendencias en las pautas exportadoras del país desde los noventa se observan de manera más profunda en las ET. Estas tendencias comprenden el incremento de productos primarios agrícolas y agroindustriales, la disminución de industrias intensivas en trabajo (textiles y cuero), y, por último la sobrevivencia de industrias con insumos importados exportando a la región.

3.7. El problema ambiental.

El tema ambiental fue mencionado por Rius y Bittencourt, destacando la falta de estrategia para abordar este problema como parte integrante de las políticas de desarrollo productivo. El segundo aspecto destacado fue la proyección regional de los efectos ambientales de los grandes proyectos, que se pusieron en evidencia con la discusión de los efectos del puerto de aguas profundas y de la minería en la zona este. No es preciso recordar las discusiones a partir de la instalación de la planta de celulosa en la costa del río Uruguay. El tercer aspecto, enfatizado por Bittencourt, fue el ya referido a los límites del crecimiento “natural” basado en cadenas de base primaria.

4. Evaluaciones, lecciones y propuestas

4.1. Evaluaciones.

Dos ensayos de evaluación fueron presentados por los expositores. En primer lugar Rius plantea un esbozo de evaluación de la Nueva Política Industrial, y posteriormente Bittencourt presenta su evaluación de las Políticas de Desarrollo Productivo y de Innovación.

a. La evaluación de la política industrial.

Rius parte de constatar que desde la administración anterior se ha venido llevando adelante una política industrial, que calificó de “aggiornada”, que si bien muestra cambios en la administración actual (adaptaciones y/o profundizaciones), sigue básicamente vigente.

En su evaluación considera tres instrumentos de la política industrial. El primero es el régimen consagrado en Ley de Promoción de Inversiones, sobre todo en la forma que ha tenido desde el 2007. El segundo instrumento, con un activo papel del Estado, es el de los Programas de Apoyo a Conglomerados (PAC) que se han seguido básicamente desde estructuras montadas en la OPP y el Programa PACMPYMES del Ministerio

de Industrias. El tercero son los Consejos Sectoriales Tripartitos que ha promovido el Gabinete Productivo, liderado por el Ministerio de Industrias, Energía y Minería (MIEM).

El caso de la Ley de Promoción de Inversiones refiere al uso de incentivos de localización para promover el desarrollo de regiones relativamente deprimidas del país. Recuerda que se trata en este caso de resolver un problema de coordinación de mercado. “El mismo refiere a que una empresa podría instalarse en una zona relativamente deprimida, si varias otras empresas se instalaran al mismo tiempo... El Estado puede jugar un papel favoreciendo determinadas inversiones que a su vez desencadenen otras”. Rius sugiere que ello “es lo que aparentemente se intentó hacer, al incluir en el régimen de promoción de inversiones la asignación de beneficios fiscales a las inversiones cuya localización se realizara en departamentos con los índices de desarrollo humano (IDH) más bajos.

Sobre el uso del instrumento para alcanzar el objetivo mencionado concluye que: “La experiencia hasta ahora muestra que prácticamente ninguna empresa modificó decisiones de localización a partir de estos incentivos (...) es decir que se trata de un instrumento que puede ser potente para estimular la inversión, pero no necesariamente para localizarla en lugares que creeríamos que fueran más necesarias”.

El segundo caso refiere al uso de incentivos a las industrias. Consiste en otorgar beneficios fiscales a las empresas, basados en la pertenencia de las mismas a ciertas ramas que son consideradas más dinámicas, de mayor desarrollo tecnológico, y por lo tanto deseables en la tarea de alterar la estructura productiva en sentidos deliberados hacia el crecimiento con mayor innovación y mayor valor agregado nacional. Rius advierte que “muchos de los problemas que enfrentan las empresas en esos sectores, no necesariamente derivan de falta de financiamiento, sino que en muchos casos no se instalan por alguna otra consideración que tiene que ver con capacidades que necesitan las empresas, como insumos o factores productivos que pueden no estar disponibles”. Se plantea entonces un dilema a partir de la opción de premiar a las empresas por pertenecer a una rama o industria innovadora seleccionada, o premiar a las empresas que llevan adelante proyectos innovadores.

El tercer caso presentado por Rius refiere a los denominados “bienes club”, del programa de clusters y conglomerados del programa cofinanciado por el Gobierno y el

BID. En este caso, Rius destaca que “(...) se ha observado en algunos estudios, que la colaboración público-privada es eficaz para resolver determinadas fallas de los mercados, por la vía de la producción de lo que los economistas llamamos bienes club - es decir bienes que son públicos pero que lo son solamente para los que son miembros del club. Algunas de las dificultades en producir estos bienes han sido resueltas, (...) pero en una agenda de competitividad que construyeron las propias empresas con el Estado surgieron problemas de institucionalidad, tanto por parte de las empresas como del Gobierno, respecto a la innovación tecnológica apropiada con la realidad nacional, es decir la innovación en productos y procesos”.

b. La evaluación de la gestión de los recientes gobiernos respecto a las políticas de desarrollo productivo.

Bittencourt señala que en el Gobierno anterior se generó un quiebre respecto a la tendencia de crecimiento de Uruguay: “El quiebre fue generado en el período pasado en que aumenta sensiblemente la tasa de la inversión de la economía, primero liderada por inversores extranjeros, pero después seguidos por inversores locales. Este fenómeno está fuertemente asociado a dos o tres cuestiones. La primera es el manejo razonable y confiable de la macro economía y la segunda es la mejora del clima de inversiones, dos componentes de los que se puede denominar ‘buen gobierno’”. Pero considera que en el actual período de gobierno no hay definidas opciones en términos de sectores priorizados, que pasa a estar orientado en base a las ventajas comparativas. Por otra parte, las políticas macro económicas están contribuyendo a profundizar algunos tipos de especialización primaria, especialmente por el atraso cambiario ya mencionado.

Bittencourt advierte que las políticas de desarrollo productivo, de innovación y de educación deben considerarse en conjunto, ya que “sin capital humano no hay expansión de contenidos para TICs, ni biotecnologías, ni se fomentan las interacciones en las que radican las innovaciones del futuro”.

También sostiene que se debe reconocer que “no hay programas interinstitucionales, ni asignación de recursos suficientes para compensar la baja rentabilidad que impone un alto riesgo para la innovación”.

Por último destaca que es fundamental contar con una visión estratégica de futuro, lo que exige reflexionar sobre el desarrollo en el largo plazo. Sostiene que “es evidente que el país ha tenido cambios muy importantes en los últimos siete u ocho años, se han instaurado un conjunto de políticas como resultado de las visiones que estaban acumuladas inicialmente. (...) por lo que es un buen momento para mirar, revisar y proponer ideas de proyectos de desarrollo con visión de largo plazo”.

c- La evaluación de las políticas de innovación.

Esta evaluación realizada por Bittencourt se fundamenta en los resultados de la Encuesta de innovación del año 2009, la cual releva información sobre actividades y gastos de innovación en las empresas de la Industria y de Servicios.

Respecto a la **industria**, Bittencourt destaca que: “ (...) la industria uruguaya destina una parte cada vez mayor de sus ingresos a invertir en innovación, pero lo hace cada vez más comprando paquetes en el exterior, en desmedro de la parte que destina a actividades innovadoras generadas dentro del país, a la contratación de conocimientos y/o al desarrollo de capital humano”. Agrega que la búsqueda de eficiencia parece concentrarse más en la reestructuración del proceso productivo a través del cambio en la línea de producción física que en los aspectos más “blandos” del proceso productivo. Asimismo se constata una creciente orientación de innovaciones en producción orientada hacia el mercado interno en desmedro de estrategias dirigidas a ganar mercados de exportación.

Respecto al **personal en actividades de innovación** en la Industria, la Encuesta releva la existencia de aproximadamente 1000 profesionales, con sólo 350 de ellos con dedicación exclusiva. “Pese al muy vigoroso crecimiento del sector industrial desde 2004, el personal profesional asignado a estas tareas no aumentó en el último período y es apenas superior al que se observaba en plena crisis”.

Considerando el desarrollo de **redes de innovación** y la conformación del **Sistema Nacional de Innovación** en la Industria se destacan las siguientes características. En primer lugar, no existe una imagen de un Sistema de Innovación más integrado o interconectado, promotor de sinergias y economías de aprendizaje. La empresa innovadora de la industria uruguaya aparece como un ente cada vez más cerrado, en general no coopera con otras empresas para producir conocimiento. La apropiación de

conocimiento se deriva de relaciones de mercado con pocos vínculos con centros de investigación. En segundo lugar, no se observan indicios positivos respecto a la formación de un sistema de innovación industrial, en el que las relaciones entre las empresas, y entre éstas y los centros de investigación, bajo la forma de relaciones estables, favorezca procesos de cambio en la estructura productiva con mayor contenido de conocimiento.

Respecto a los **apoyos gubernamentales** a la innovación industrial, Bittencourt destaca que “(...) tanto si se ordenan por alcance en número de empresas, como si se ordenan por el monto de los beneficios otorgados, no resulta fácil, ni inmediata, la identificación de criterios rectores de la asignación de los apoyos públicos entre sectores o ramas del sector productivo. Este parece un punto muy importante en la discusión del futuro inmediato, a la luz de la posible revisión del planeamiento estratégico de la innovación en el país; así como del diseño institucional en el que estos procesos se enmarcan”.

En cuanto a las actividades de innovación en las empresas del sector de **servicios**, Bittencourt destaca que, al igual que en la Industria, también las empresas de éste sector se orientan a la innovación mediante la adquisición de bienes de capital, lo que puede explicar los fuertes incrementos de transferencias de tecnología y consultorías así como de ingeniería y diseño. No obstante, a diferencia de la Industria, en las empresas de servicios aumentan casi todas las actividades de innovación como proporción de las ventas, con la excepción de la capacitación. En especial aumentan los gastos en las tecnologías de información y comunicaciones (TICs), que incluye hardware y software producido externamente. Por último, se destaca que “las actividades más estrictamente de innovación, como la Investigación y Desarrollo (I+D), aumenta de forma bastante significativa, en especial la I+D comprada externamente”. Respecto a los resultados de la innovación en Servicios se señala que entre las empresas innovadoras predomina una estrategia de búsqueda de eficiencia respecto a una estrategia de ampliación de la gama de productos. Debe tenerse presente que “una centena de empresas de telecomunicaciones y software declaran innovar en productos en 2007-2009, casi la mitad de las empresas del sector que definimos como TICs”. Por último, se destaca que pocos casos de grandes inversiones en transformación de procesos explican la

mayor parte de esos gastos: en las telecomunicaciones son en gran medida adquisiciones públicas y de las operadoras de TV cable; en los otros servicios se asocian a reestructuras de empresas de servicios públicos, agencias de cobranzas y varias empresas de asistencia médica mutual.

Respecto a los **recursos humanos** asignados a la innovación en el sector de Servicios se destaca que: "(i) En 2009 hay 2700 profesionales en actividades de innovación: unos 940 en ingeniería y diseño que aumentan desde 550 en 2006, y 1800 en I+D. El número de profesionales dedicados a I+D se mantiene, pero en 2006 predominaban los profesionales con dedicación total, en 2009 se reparten casi por mitades con los de dedicación parcial; (ii) Entre los dedicados a I+D disminuye la cantidad de científicos, destacando que salen más de la mitad de los especialistas en ciencias naturales y exactas ocupados en 2006 (también hay menos profesionales agrícolas), mientras que aumentan los ingenieros y tecnólogos (particularmente con dedicación total) y aparece una centena de profesionales en humanidades; (iii) Telecomunicaciones y asociadas concentran una proporción importante de los profesionales dedicados a la I+D y crecientemente incorporan profesionales en áreas de ingeniería y diseño industrial, alcanzando un total de unos 1000 profesionales en 2009.

Respecto a **redes** y vinculación con otros agentes surgen elementos respecto a la emergencia de un Sistema Nacional de Innovación en el sector de Servicios. Las Universidades y entidades de formación técnica se relacionan con la cuarta parte de las empresas, con frecuencias que aumentan entre ambas mediciones, aspecto que no se observa en la Industria. Se reduce de modo significativo la frecuencia con que las universidades o centros de investigación proveen de información para la innovación: desde una de cada cinco empresas que innovaban en 2004-2006 a poco más de una cada diez en 2007-2009. Estos centros de creación de conocimientos son mucho menos importantes como proveedores de información que como vínculo con el sistema. Considerando la colaboración entre empresas del sector de Servicios, se constata que una cuarta parte de las empresas que realizan actividades de innovación menciona que se relaciona con otras empresas. Este aspecto puede estar hablando de un escaso desarrollo de estrategias de "clusters", dado que la generalización de contactos es un requisito para poder explotar externalidades positivas.

Considerando las Innovaciones en procesos por parte del sector de **transporte y logística**, se observa que la proporción de empresas innovadoras es menor que en TICS, y que en el resto de los servicios, y decreciente en el tiempo. El promedio oculta resultados y actividades muy diferentes entre ramas, como por ejemplo, los servicios marítimos y portuarios muestran una transformación muy significativa en procesos y una notable importancia de la adquisición de bienes de capital. Estas ramas se hacen cargo de casi la mitad de la inversión en bienes de capital del total de los servicios en 2009, conjugando importantes montos en un pequeño número de empresas nacionales privadas, públicas (ANP) y con capital extranjero.

Como **conclusiones** importantes que surgen del sector Servicios para las políticas de promoción de la innovación, se destaca que el porcentaje de empresas innovadoras con apoyo público para actividades de innovación creció de 3,4% a 4,6%. Aunque creciente, parece claramente insuficiente si se espera que los beneficios otorgados por el Estado tengan alguna influencia en la orientación de los procesos de innovación. La presencia porcentual es de menos de la mitad del peso que tuvieron las empresas apoyadas en el sector industrial uruguayo, y además, dentro de ese porcentaje (similar a lo observado en el sector industrial), la mayoría de los instrumentos que las empresas perciben como apoyo a esas actividades se encuentran fuera del marco institucional que tiene específicamente el cometido de favorecer los procesos de innovación.

Una mención especial merece el tema de la **propiedad intelectual** en el sector de TICS, ya que la creación de un sistema de protección de propiedad intelectual eficiente y eficaz, parece una condición necesaria para la evolución futura de estas ramas cuya importancia para el desarrollo económico está lejos de disminuir en los próximos años.

Para finalizar, en el caso de las **empresas públicas**, Bittencourt destaca que “la imagen de relativamente baja presencia del Estado en la orientación de los procesos de innovación en servicios debe ser matizada por lo menos por (a) el fuerte peso de las empresas públicas entre las que realizan mayores gastos en actividades de innovación (notoriamente en I+D, bienes de capital, contratos de transferencia de tecnologías y consultorías, entre otras); y (b) porque buena parte de las ramas donde se realizan fuertes inversiones como la de logística, los servicios de salud, las propias ramas de I+D

y de ensayos y análisis técnicos, no solamente tienen fuerte presencia de agentes o empresas públicas, sino que se encuentran altamente reguladas, o son fuertemente dependientes de la regulación pública que se establezca. En tal sentido, la innovación no es independiente de las políticas públicas, aunque aparezca fuera del alcance de las políticas destinadas específicamente a estos procesos”.

4.2. Lecciones

De las evaluaciones antes reseñadas surgen algunas lecciones a tener en cuenta.

Lección 1: la distribución regional del crecimiento.

Una primera lección refiere a la importancia de considerar la distribución espacial del crecimiento en todo el territorio de la República. Para ello el instrumento adecuado es la construcción de agendas regionales de desarrollo, con el objetivo de movilizar ayuda pública para la cohesión territorial, y con proyectos de desarrollo que superen los límites departamentales. También exige explicitar la forma de resolver conflictos vinculados a la promoción de actividades parcial o fuertemente incompatibles.

Lección 2: la necesidad de articular diferentes políticas.

La segunda lección refiere a considerar los vínculos y la coherencia entre diferentes políticas, como por ejemplo entre la política industrial sectorial, la política de innovación, la política educativa, la política de empleo, la política para pymes, la política ambiental, y la política de equidad.

Lección 3: la discusión de los fines y de los instrumentos.

Rius destaca la importancia de definir claramente los fines y los instrumentos y propone una consigna: “Hacer las cosas con la herramienta adecuada para obtener los resultados deseados”.

Si bien parece que este fuera un tema que no plantea problemas, existen fines en diferentes programas, por ejemplo, cuya compatibilidad requiere un análisis complejo. Por ejemplo, los impactos ambientales emergentes de las formas de industrialización que se promuevan deben contemplar los resultados, que pueden llegar a ser contra-

dictorios. Otro ejemplo es la consideración de la alternativa de la promoción de sectores innovadores o la promoción de innovación a nivel empresarial.

También es importante tener presente la selección de los instrumentos apropiados para conseguir dichos fines. Como ejemplo recuerda que la promoción de inversión para incentivar la localización de empresas en departamentos de bajo nivel de IDH no dio los resultados esperados en Uruguay. Otros factores juegan, además de los incentivos financieros, para la realización de los proyectos.

Lección 4: el alerta sobre el problema ambiental.

Como resume Rius, “los fines de la política industrial se van volviendo más complejos en sí, y más complejos de articular entre sí y con las herramientas”. En particular, Rius destaca que existe una tendencia a pensar primero en la política industrial, y luego en la política ambiental, como (casi un) remedio a los efectos nocivos de la política industrial. Por ello sostiene que “cada vez es más imprescindible considerar la política industrial como parte muy importante de la política ambiental, ambas consideradas partes de lo mismo.”

Lección 5: el riesgo de la cooptación del Estado por grupos de interés.

El ejemplo más conocido es el de la protección a la industria naciente o infantil, que puede terminar transformándose en un adulto que sigue reclamando asistencia. Es relevante tener la capacidad de saber qué y cuánto se quiere subsidiar, al tiempo de ir monitoreando las experiencias de apoyo y protección. Como destaca Rius, se debe evaluar de manera persistente si el argumento de la industria infantil o incipiente convence, cuánto se aprende con la experiencia, cuánto subsidio se justifica y cómo se inserta en la Nueva Política Industrial.

Lección 6: el diseño institucional adecuado para la formulación y evaluación continua de la política industrial y el desarrollo productivo.

En primer lugar, se señala la importancia de la continuidad de las políticas por parte del Estado, teniendo en cuenta los problemas que plantean los cambios de Gobierno.

En segundo lugar, Rius destaca lo que denomina “el síndrome de las cartas devueltas al remitente”, que refiere a la manera de articular los especialistas en proyectos a la estructura burocrática del Estado. “En muchos casos estas políticas han anclado en la estructura del Gobierno en el sector público como estructura *ad hoc* con equipos técnicos contratados específicamente que no forman parte del funcionamiento de los Ministerios y por buenas razones, porque de esta manera se ha podido ser mucho más ágil, se ha podido responder a los ritmos del sector privado, y se ha podido contar con los recursos humanos que de otra manera no estaban disponibles en la estructura de los Ministerios o del Gobierno. Sin embargo, estas estructuras *ad hoc* son muy vulnerables a los cambios en las prioridades políticas, son vulnerables también porque incluso los profesionales no cuentan con una estabilidad laboral que les permita planificar una carrera en torno a estas políticas públicas. Muchos de los profesionales entonces van a tomar esta política como una oportunidad de empleo transitoria de la cual van a tener que apartarse en algún momento no muy lejano en el tiempo, por lo tanto no hay muchos incentivos a que se califiquen más, a que se especialicen en un sector, todo lo cual hace que todas esas estructuras muchas veces caigan por los cambios en el liderazgo, cambios en las personas que para estas políticas industriales de nuevo tipo en la cual este relacionamiento es un factor fundamental, tienen impactos no menores. Las políticas activas entre otras condiciones que tienen es que además del conocimiento de la burocracia del Estado, de sus funcionamientos y sus reglas, requieren conocimientos especializados como funcionan de estos sectores”.

En tercer lugar, hay que afrontar la frustración por proponerse “muchas cosas en poco tiempo”. Rius destaca que el crecimiento de las políticas activas en los últimos años ha puesto de manifiesto una carencia importante de capacidades técnicas para su implementación. Menciona el caso del Programa PAC, que en 2006 identificaba 68 programas diferentes en el Uruguay, de refuerzo o mejora de la competitividad de cada sector, administrando al mismo tiempo 14 clusters diferentes, básicamente con un equipo de ejecución que no superaba la media docena de personas. Los Consejos Sectoriales que está promoviendo el Gabinete Productivo abarcan cerca de 17 sectores diferentes. Se corre el riesgo de tener demasiado objetivos con insuficiencia de recursos humanos y técnicos calificados para atender adecuadamente esa variedad de sectores.

A ello debe agregarse que si las políticas activas son imprescindibles, también es imprescindible montar junto a ellas mecanismos de monitoreo, evaluación y aprendizaje de las mismas. Concluye Rius que “el problema adicional que tenemos en el Uruguay es un problema de escala y de recursos humanos para producir estas políticas”.

Refiriéndose también a la cuestión de la estructura institucional adecuada para las políticas y el problema de su coordinación, Alvaro García⁷ señaló la importancia de la creación de la Agencia Nacional para el Desarrollo en el año 2009. Recordó que a partir de las políticas establecidas por los Ministerios, y coordinadas a través del Gabinete Productivo, esta Agencia estaría encargada de la definición y ejecución de programas junto a otras agencias ejecutoras. Estas agencias comprenden la Agencia Nacional de Innovación (coordinando al sector empresarial y académico), la Agencia Uruguay XXI (como agencia de promoción de comercio exterior y de inversiones), la Corporación Nacional para el Desarrollo (atendiendo los problemas de infraestructura y las tareas de la Corporación Vial del Uruguay), el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) y una nueva agencia que conjunte todas las políticas para pequeñas y medianas empresas del Uruguay. A este núcleo de agencias se agregan otras como banca de desarrollo, micro finanzas, fondos de garantías para pymes, fondos de capital de riesgo y capital semilla para empresas innovadoras.

Lección 7. La importancia del liderazgo en la gestión de las políticas de desarrollo productivo.

Alberto Nieto⁸, por su parte, realizó una evaluación de algunas instituciones orientadas a la innovación y destacó la falta de liderazgo político como freno a la misma. Para fundamentar su hipótesis considera la gestión de la ANII, las asignaciones presupuestales para educación y la gestión del LATU.

7. Ex Presidente de la CND y ex Ministro de Economía y Finanzas durante el Gobierno de T. Vázquez.
8. Ex Decano de la Facultad de Química de la UDELAR y ex Director del Polo tecnológico de Pando.

4.3. Propuestas.

Propuesta 1.

Algunas sugerencias respecto a las políticas de educación y empleo.

Cuatro propuestas relevantes respecto a las capacidades, educación y empleo fueron planteadas en el encuentro.

La primera es una propuesta de carácter general, concibiendo al fortalecimiento de las capacidades de las personas residentes en el país como la clave para la estrategia de crecimiento y desarrollo. Bittencourt la sintetiza afirmando que “el eje de la transformación de la estructura productiva en el largo plazo es la creación de las capacidades mediante un conjunto de inversiones institucionales por parte del Estado, asumiendo un papel activo orientado hacia el largo plazo”.

La segunda propuesta se basa en reconocer la importancia de la educación en la formación de dichas capacidades. Arim lo destaca al señalar: “creo que cualquier agenda que refiera a políticas activas de empleo, lo primero que tiene que tener bien claro, es cuál es el problema central de la agenda de largo plazo, que es la educación, el acceso al conocimiento de las nuevas generaciones; este es el primer problema central de la agenda que hable de crecimiento con equidad”.

La tercera propuesta articula la educación y el empleo. Arim sintetiza esta propuesta de la siguiente manera: “Mi primer respuesta temeraria porque no hay demasiados estudios profundos en la temática en el Uruguay, es que las políticas activas de empleo deberían funcionar como un mecanismo de compensación de lo que no hemos logrado con el sistema educativo. O sea que lo primero que tenemos que lograr es que un joven de 18 años estudie, si con 25 años el joven no va a estudiar posiblemente porque tiene compromisos familiares, porque tiene que generar un ingreso, etc., lo que tenemos que hacer es que ese joven que está en estado de vulnerabilidad logre tener otro tipo de herramientas que le brinde capacidades genéricas para mejores empleos laborales. Pero esto marca lo que es para mí el principal objetivo, las políticas activas de empleo, tendientes a mejorar la empleabilidad, o sea las capacidades de aquellas cohortes que ya no van a volver al sistema educativo. En estos casos se pueden hacer dos cosas, una es aumentar las capacidades laborales, la segunda volver a conectar a

las personas al mercado laboral mediante procesos de inserciones tempranas a los trabajos”.

Una cuarta propuesta es identificar y afrontar los conflictos que plantea el diseño de las políticas de empleo. Arim plantea el problema cuando destaca que “Las políticas activas de empleo que son financiadas por los aportes de trabajadores y empresarios formales deben concentrarse a mejorar las capacidades de aquellos no formales... Porque las prioridades, con la gobernanza actual de las políticas activas de empleo, las definen aquellos que están en la esfera formal sin una visión genérica sobre la política activa de empleo... (en ese caso) con fuertes políticas activas vamos a resolver algunos problemas específicos de algunas empresas, lo que puede ser el principal riesgo de las políticas activas de empleo, es decir la captura (...) por parte de empresas (...) que tienen que formar sus trabajadores para ejecutar sus tareas y por lo tanto tienen que invertir en esa formación en capital humano muy específico para la empresa, (...) y en realidad generan mecanismos de *lobby* para ser financiadas por el Estado, bajo el argumento de que tomarían trabajadores extranjeros, cosa que habría que comprobar si es así. Las políticas activas de empleo orientadas al sector formal debieran ser con formación de capital humano lo menos específico posible, porque ahí aumenta el riesgo de apropiaciones de las políticas estatales, o sea que se transformen en un subsidio para las empresas, que en realidad de todas maneras en ausencia de políticas tendrían que invertir en sus trabajadores. Esto es un riesgo, y hay algunos debates en el Uruguay que hacen pensar que eso estuvo presente en los últimos tiempos, como riesgo potencial... Muchas veces los contenidos son definidos por las empresas que proveen a las políticas, no por las prioridades definidas por las políticas.”

Por último, anticipando la importancia de los ejercicios prospectivos que serán mencionados en la Propuesta 2, se presenta un comentario referente a la cuestión del empleo ⁹. El mismo recuerda que en una estrategia de crecimiento sostenido en los

9. En el ejercicio de estimación de empleo y salarios realizado por Amarante y Brum (2010) para la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de la Presidencia de la República se menciona que se debe suponer aumentos generalizados de la productividad del trabajo, para que la evolución demográfica permita sostener el crecimiento.

próximos años, la mano de obra, creciendo a su ritmo demográfico, puede tornarse insuficiente. Esta es una restricción al crecimiento bastante desconcertante en nuestro país, no por lo exiguo del crecimiento demográfico, sino por la costumbre de pensar que una tasa de desocupación del 8% debía ser considerada como una tasa "natural" de desocupación. Fuerza es reconocer que abundan todavía hombres y mujeres y tierra en el Uruguay actual, y cuesta pensar que se pueden volver insuficientes en el corto plazo, si el crecimiento persiste. Es un escenario con sus propios problemas, que requiere investigación y reflexión.

Propuesta 2.

Las perspectivas hacia el futuro, la prospectiva, sus límites y aportes.

Las perspectivas hacia el futuro y los problemas a resolver fueron considerados por Bittencourt, quien partió de reconocer que "la creciente incertidumbre reclama la construcción de escenarios a futuro. Un claro ejemplo es la dinámica internacional del nuevo paradigma tecnológico". Recordó entonces que un esfuerzo en este sentido fue el conjunto de trabajos y documentos presentados en setiembre de 2009 y elaborado por el Área Estrategia de Desarrollo y Planificación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia de la República. Bittencourt recordó la metodología y organización montada para arribar a la prospección de tres posibles escenarios atendiendo a los sectores productivos y los factores claves de crecimiento de los sectores.

El equipo a cargo de la prospección diseñó un análisis de ocho sectores productivos: agroindustrias (identificando dos sectores a su interior), sector de empresas innovadoras de las TICs, empresas innovadoras de la biotecnología, industrias de bienes importados, turismo, logística y transporte, e industrias intensivas en mano de obra. A partir de dichos sectores, se identifican los factores claves del crecimiento, a saber: competitividad de base primaria, precios, acceso al mercado externo, mercado interno, capital extranjero, infraestructura, políticas públicas y regulaciones, propiedad intelectual, recursos humanos e innovación.

A partir de la opinión de especialistas en los diferentes sectores respecto a las perspectivas de futuro se definen tres escenarios: el denominado "25W", el "Escenario intermedio", y el "Escenario Normativo Estratégico (ENE)".

El primero, denominado “25W”, es el escenario previsto “de mínima”, con una tasa estimada promedio del PIB para el período 2006-2030 del 2,1 % (1,8% en términos per cápita) y una tasa de crecimiento de las exportaciones de 2,4%. “Este escenario básicamente era la continuidad de la especialización agro industrial con algo de turismo, algo de logística, bajo desarrollo de otros sectores (...) un escenario en el que todo iba relativamente mal, y que era igual al pasado, el resultado era la tasa de crecimiento histórica del país”.

El segundo escenario, denominado “Escenario Intermedio” prevé un crecimiento del PIB del 3,9% (3,6 en términos per cápita) y una tasa de crecimiento de las exportaciones de 4,7%. Este escenario supone un quiebre respecto a las tendencias del pasado, acompañado de lo que denomina “buen gobierno” y relativa “neutralidad” de la estrategia y las políticas públicas.

El tercer escenario se denomina “Escenario Normativo Estratégico (ENE)” y supone un crecimiento del 5,3% (4,9% en términos per cápita) y una tasa de crecimiento de las exportaciones de 6,0%. Este escenario descansa en las premisas de “buen gobierno”, “apuestas productivas a la innovación”, y “alteración de las tendencias del mercado apoyando la generación de rentas schumpeterianas”. Bittencourt destaca que el escenario ENE no es un techo, pudiendo concebirse escenarios mejores. “El escenario de normativa estratégica supone un buen gobierno más aportes productivos de innovación, seleccionando algunos sectores donde se hacían acumulaciones, que básicamente tienen que ver con las capacidades humanas, no tanto con las inversiones en capital físico. Esto implica la atención deliberada de mercados tratando de generar rentas ‘schumpeterianas’, rentas de innovación, que hoy son muy bajas. Entonces este escenario básicamente tenía de particular un crecimiento importante de los sectores vinculados a las telecomunicaciones, industrias creativas, conglomeraciones asociadas a producción de contenidos, y sumando la creación de servicios vinculados. Se pensaba en un segundo conglomerado que estaba incluido en la industria farmacéutica e implicaba la generación de desarrollo biotecnológico, de materiales, nanotecnología; es decir basados en el desarrollo de fuerte contenido tecnológico, que requería básicamente también multiplicar las capacidades potenciales actuales, pensando básicamente en la exportación de esos servicios de manera simultánea a su incorporación a las em-

presas locales. Supone conectarse con el exterior para aprender a innovar con empresas de otros países. Esos son, de manera general, los dos motores principales de crecimiento. Nuestro mejor escenario tiene que ver con esos sectores innovadores, y a la vez el otro principal polo de crecimiento era el de los sectores carne, forestal-celulosa, lácteos y soja. Estos son los cuatro cadenas agroindustriales, pero la idea principal es que las mismas tienen un límite al crecimiento básicamente por su capacidad más limitada de incorporar tecnología y aumentar la productividad a largo plazo”.

Es a partir de este trabajo prospectivo que la OPP propuso los siguientes “Diez pilares para una estrategia de Desarrollo Productivo”, a saber: (1) impulsar la formación de capital humano; (2) Promover decididamente la innovación y la creación de conocimiento; (3) Sostener o superar la tasa de inversión alcanzada; (4) Fomentar las exportaciones de bienes y servicios; (5) Atraer Inversión Extranjera Directa y maximizar su aporte al desarrollo; (6) Desarrollar el máximo crecimiento agro-exportador y pisar fuerte en la economía del conocimiento; (7) Incorporar el problema ambiental en la estrategia de crecimiento; (8) Apoyar el desarrollo del mercado interno y las Pymes no exportadoras; (9) Construir un Estado inteligente para la regulación y el desarrollo de infraestructura y (10) Diseñar política en clave de asociación público-privada.

Como se puede observar, la propuesta parte de un diagnóstico de la estructura productiva del país, es decir de los recursos naturales y humanos puestos en valor mediante tecnologías adoptadas en base a una relación de precios emergentes de condiciones mercantiles y de las formas de intervención del Estado que no se explicitan en el resumen que se ha hecho, pero que pasan a ser cruciales en la consideración de los escenarios. Como se constata de la lectura del documento que precede en la mesa de diálogo surgieron numerosos aportes en éste sentido.

Sin duda que esta Agenda puede ser un buen criterio para evaluar los avances y retrocesos en las políticas gubernamentales que le son atinentes. En este sentido, Bitencourt ha continuado investigando el tema lo que le induce a proponer un aporte adicional a los pilares de la Agenda. “La primera cuestión que sí me interesa destacar es la necesidad de que las políticas industriales se articulen con otro conjunto de políticas y que sin dicha articulación las políticas industriales no son posibles. Por ejemplo: no hay una política industrial efectiva si no está articulada con la política de

innovación, si no está articulada con la política comercial, si no está articulada con las políticas de inversiones, y si no está articulada con las políticas de formación de recursos humanos. O sea esas cinco cuestiones tienen que operar en programas con una perspectiva transversal, y que junten esfuerzos de un conjunto de instituciones porque de otra manera no alteramos radicalmente la realidad”. Además, la evaluación general del avance de la agenda dio pie a Bittencourt para concluir respecto a la “necesidad y ausencia de la estrategia de desarrollo productivo nacional”.

5. La estabilidad macroeconómica como bien público

Expositores y participantes del encuentro valoraron la estabilidad macroeconómica alcanzada en los últimos años, pudiéndose considerar que la misma adquiere la importancia de un bien público. Ello supone asignar una responsabilidad principal al Estado y sus políticas, en términos de eficiencia y eficacia en la provisión de un bien que sea reconocido socialmente por sus calidades.

Pero no se consideró la naturaleza y el contenido de este bien público, ni las exigencias respecto a la calidad de su provisión, aunque debe reconocerse que no era este el tema del encuentro. Vale la pena, no obstante, tener presente algunas concepciones planteadas respecto a la naturaleza del concepto de estabilidad macroeconómica.

Desde un enfoque general y compartido, la estabilidad macroeconómica fue presentada como el logro de la estabilidad de precios, entendida como un guarismo inflacionario aceptable, aunque no cuantificado. Se asocia a este concepto de estabilidad la importancia de la definición y gestión de la política monetaria. Las condiciones monetarias y financieras del país vinculan el uso de instrumentos monetarios a los equilibrios de balanza de pagos y fiscales, cuyos efectos pueden conducir a dilemas en el diseño de estrategias productivas, como el mencionado respecto al atraso cambiario, la “enfermedad holandesa” y las dificultades de avanzar en un desarrollo productivo basado en la innovación.

En algunas intervenciones, el concepto de estabilidad estuvo también referido a la capacidad de gestión de la crisis, en particular, la más reciente del año 2002. Se destacó

la eficiencia en la gestión macroeconómica que permitió revertir la situación. Sin embargo, no se profundizó en el concepto de estabilidad macroeconómica como capacidad de prevenir y evitar crisis, ya sea inflacionarias, cambiarias o de competitividad. Este enfoque del tema de la naturaleza de la estabilidad fue manifestado por un participante al recordar que los efectos sociales de las recientes crisis, como la del año 1982 y otras, son más difíciles de revertir que las propias condiciones económicas.

La discusión del alcance de la estabilidad macroeconómica, sus dificultades e incompatibilidades, los dilemas que genera favorecer el combate a la inflación, por sus efectos sobre los sectores sociales de ingreso fijo y su relevancia en la negociación salarial, y los riesgos asociados al problema del tipo de cambio real, y sus posibles efectos en los sectores productivos y el empleo, no fueron abordados en su complejidad. El tema quedó pendiente de ser analizado con mayor profundidad.

Tampoco se avanzó respecto a las condiciones financieras, cambiarias y monetarias de la coyuntura mundial y sus impactos regionales. Allí radican los principales desafíos que en lo inmediato se plantea para una economía pequeña y abierta como la de Uruguay, reconociendo las consecuencias que se derivan de dichas condiciones en las opciones monetarias, financieras y cambiarias que acompañan las estrategias nacionales de crecimiento y desarrollo de sus dos grandes vecinos.

III. BUSCANDO CAMINOS DE DESARROLLO EN EL URUGUAY ACTUAL

Los principales argumentos desarrollados por expositores y comentaristas fueron presentados en la Parte II. En la presente Parte III se propone establecer una jerarquía de los temas presentados desde la perspectiva del debate actual sobre el desarrollo.

Durante años se consideró, y se considera todavía, al desarrollo como un tema multidimensional: dimensión económica, dimensión social, dimensión política, dimensión cultural, etc. Los aportes más recientes sobre el desarrollo muestran un cambio importante, ya que se orientan a bucear en la multidimensionalidad a través de la transversalidad que supone considerar un tema específico. Así es que centrado en la libertad y la justicia A. Sen (*Desarrollo y Libertad*, Planeta, 1999, y *Una idea de Justicia*, Taurus, 2010) propone concebir el desarrollo como un proceso de expansión de las libertades. Pero no es el único autor, ni el único camino posible. El compromiso con la preservación de la vida da pie a la reconstrucción de la economía propuesta por Hinkelammert y Mora (*Hacia una economía para la vida*, 2005). También la comprensión de la totalidad social, debe reconocer el esfuerzo de O. Rodríguez (*El estructuralismo latinoamericano*, Cepal y Ed. Siglo XXI, 2005) de construir un panorama articulado de los problemas del desarrollo a partir de los aportes que vieron surgir las tesis del estructuralismo latinoamericano, en todas sus variantes. Demás está decir que estos enfoques no son desconocidos, pero se brindan como una propuesta y una oportunidad de reconocimiento y revalorización de los temas del desarrollo ya explorados desde mediados del siglo pasado en Uruguay, pero descuidados durante la hegemonía intelectual del neoliberalismo.

El plan de esta parte final tiene por objetivo reflexionar sobre los consensos que se presentaron en la reunión señalando las dificultades aún no resuelta, en la concepción y en la práctica del desarrollo.

1. La interpretación de la experiencia reciente de crecimiento

“Luego de ocho años de crecimiento sostenido la economía uruguaya se encuentra frente al desafío de sostener el crecimiento económico y la generación de empleo procurando, además, avanzar hacia una sociedad más equitativa y con mayor cohesión social”, se señalaba en la invitación al encuentro.

¿Cuáles son las razones del reciente crecimiento? ¿Obedece a condiciones internacionales favorables o es el resultado de las acciones emprendidas en los últimos años? ¿Es el inicio de un proceso de crecimiento sustentable o un nuevo ciclo? La respuesta a estas interrogantes no es fácil de encontrar y requiere profundizar el análisis. Como se puede constatar en las secciones anteriores el camino recorrido en Uruguay en la última década concita la atención por las altas tasas de crecimiento y la escasa volatilidad. Se trata de identificar sus causas, a efectos de precisar las perspectivas de crecimiento hacia el futuro.

En el ejercicio prospectivo realizado por la OPP en 2009 se identificaban tres escenarios, el más optimista basado en Políticas Industriales y de Innovación, acentuando el quiebre en la senda de crecimiento ocurrido en el Gobierno anterior, y evitando el riesgo del crecimiento basado en las ventajas comparativas y la especialización primaria. ¿Prevalecerá dicha senda de crecimiento en los próximos años? ¿Se resolverán los problemas políticos y sociales que atentan contra la sustentabilidad del mismo? ¿Estará sobre-determinado el futuro por las condiciones internacionales o regionales?

Se acompaña la reflexión de Arim y Bittencourt cuando destacan el crecimiento actual como resultado de un proceso acumulativo de experiencias y la importancia de proponer ideas de proyectos de desarrollo con visión de largo plazo.

Contra cierto optimismo de las concepciones y visiones productivistas del crecimiento, se comparte la advertencia de Arim respecto a la importancia de situar la equidad en el centro de las preocupaciones inmediatas y el papel que tiene la educación. “Se suele dar por sentado que lograr un Uruguay más inclusivo va necesariamente de la mano de lograr una expansión de sectores, de complejizar la economía, de diversificarla, y eso no necesariamente es así. Porque presupone o ignora lo que es re-

levante desde el punto de vista de la equidad, que es de dónde provienen los ingresos o los recursos que las personas llevan a sus hogares. Y aquí está el vínculo que nos cuesta mucho comprender, y a aquellos que venimos desde una matriz de pensamiento de izquierda nos cuesta más, que es el tema de la educación“.

Si bien este enfoque advierte respecto a cierto optimismo infundado basado en los efectos de derrame del aumento de la productividad, corresponde también señalar el componente social y esencialmente político necesario para su éxito, además del factor educativo. El crecimiento de los setenta nos advierte respecto a la democracia y libertad como componentes básicos, tanto o más importantes que el crecimiento, y nos recuerda que la educación debe contemplar otros fines además de la formación técnica y el capital humano atinentes a proporcionar elementos para el ejercicio de la libertad de las personas.

2. La Política y los problemas de liderazgo, alianzas e institucionalidad de la estrategia de desarrollo

Metas, liderazgo e instituciones fueron considerados como claves para la estrategia de desarrollo. Los tópicos 3, 4 y 5 revelan la complejidad y alcance de los problemas a considerar.

Si las potencialidades internas y las condiciones internacionales son las claves para definir la estrategia, en el encuentro se identificaron algunos aspectos específicos, que forman parte de lo aprendido en esta corta experiencia del crecimiento reciente.. Ellos son (a) los problemas de diseño y ejecución de las políticas industriales y de innovación, (b) las fallas de coordinación al interior del Estado y con el sector privado; (c) el alerta sobre el dilema de los fines y el problema ambiental; (d) la discusión sobre la política industrial sectorial y/o política de innovación a partir de la experiencia reciente.

Todos esos problemas tienen un denominador común, que es la dificultad de definir y ejecutar políticas industriales o de innovación y desarrollo productivo, y que se

vincula a las restricciones que imponen el mercado y el poder que de él emana, a la voluntad del Estado para orientar al mercado en un sentido de crecimiento con equidad. ¿Puede ser el Estado uruguayo más astuto que el mercado y sus poderes para mantener una línea de acción con intereses que le son propios?

Las experiencias de crecimiento internacionales, en sus especificidades históricas, políticas y militares constituyen ejemplos a estudiar, especialmente pertinentes respecto a la utilización de políticas de industrialización, así como las experiencias a partir del enfoque de desarrollo humano propuesto por el PNUD. Recurrir a las experiencias históricas puede ser una manera de encontrar los caminos de reforzar la autonomía del Estado.

En este sentido es pertinente destacar, una propuesta del encuentro, aquella referida a la consideración del vínculo de lo productivo y lo social. El ejemplo más elocuente es el enlace de la educación, el empleo, la matriz productiva y el cambio técnico. Pero a ello debe agregarse la necesidad de la creación de una “nueva alianza”¹⁰ de ganadores y perdedores, a partir de Instituciones, liderazgo y metas compartidas. Nueva alianza que sólo se puede construir a partir de conocer más, conocer mejor, pensar y actuar en consecuencia aceptando el proceso de desarrollo como un proceso de aprendizaje consciente minado de conflictos. Ello implica sobrepasar el análisis simplificado de las fuentes de crecimiento del producto per cápita mediante aumentos en la productividad.

10. Esta propuesta la realiza Octavio Rodríguez en su libro mencionado antes.

3. Reforzar los vínculos entre las nuevas modalidades de industrialización, la inclusión social y la estabilidad macroeconómica.

En el encuentro se cumplió el desafío propuesto por los organizadores de “profundizar en las políticas activas que se vienen implementando, realizar los ajustes necesarios cuando ocurran desvíos con respecto a las metas planificadas y poner en práctica nuevas acciones”. Por otra parte se puede constatar el reconocimiento de que “sostener el proceso de crecimiento supone poner cada vez más el foco en el desarrollo articulado de las políticas meso y micro económicas (transversales, sectoriales y de soporte de la actividad económica) y su relación con las políticas sobre el mercado de trabajo”.

La cuestión del crecimiento acaparó la atención, con la industrialización como su motor. En el encuentro no hubo disensos respecto a la importancia de la industrialización como motor del crecimiento, aunque abandonando la concepción del desarrollo industrial reducido al sector de la manufactura.

Pero ello vuelve necesario profundizar los vínculos intersectoriales, las relaciones de balanza comercial, las condiciones y requerimientos de empleo de los factores productivos y el cambio técnico, para comprender el impacto de las diferentes variantes de políticas de industrialización y elegir las más apropiadas. Si bien no está planteada una opción entre desarrollo de industrias de bienes de capital y de consumo, sí se planteó los límites de la industrialización en base a las ventajas comparativas naturales del país, y sus consecuencias en las relaciones intersectoriales y de balanza comercial, aunque no se avanzó en este tema. Sin embargo, debe reconocerse la importancia de estas relaciones económicas para precisar la naturaleza y alcance del concepto de estabilidad macroeconómica.

Al considerar las bases del crecimiento, el consenso parte del reconocimiento de la base agropecuaria para la obtención de excedentes en Uruguay, y el uso de dichos excedentes con fines de industrialización parece marcar el inicio de un nuevo ciclo de crecimiento. ¿Será posible superar los riesgos de la “primarización” del crecimiento económico reciente señalados por Bittencourt? ¿Son válidos los límites para el creci-

miento de largo plazo en dichos sectores que también señala? ¿Es posible pensar su propuesta de industrialización a partir de la generación de rentas schumpeterianas?

Si bien no se puede desconocer el enfoque de Bittencourt, conviene retener las observaciones de Miguel Vasallo ¹¹ respecto a la importancia de las ventajas comparativas de la producción uruguaya como punto de partida para la estrategia de industrialización. Este comentario vuelve a traer al debate el viejo tema de la generación y uso de excedentes de base agropecuaria y su utilización en el proceso de industrialización. El crecimiento básicamente liderado por el sector agropecuario permite destinar recursos a la educación, a las políticas sociales, a la inversión en investigación de innovación, etc. Se señala también que la diferencia entre Uruguay y por ejemplo Nueva Zelanda en los productos lácteos está en el tipo de valor agregado que exporta cada uno de estos países y hay un enorme valor agregado en productos que tienen una base similar en los dos países.

La industrialización como crecimiento a partir de la generación de rentas schumpeterianas apela al fortalecimiento del Sistema Nacional de Innovación. El planteo retoma un componente central de la teoría del desenvolvimiento de Schumpeter, es decir el concepto de innovación. Pero vale la pena retener la complejidad del planteo de dicho autor. Recordemos que en la perspectiva schumpeteriana dos figuras son relevantes en el proceso, la del empresario y la del banquero. Y un tercer componente que caracteriza la dinámica socialmente controvertida del capitalismo, como lo es la destrucción creadora. De estos componentes, el enfoque retiene la idea de innovación, asociada a la creación del Sistema Nacional de Innovación, quedando sin análisis el tema de los actores, en particular el concepto de empresario y los problemas financieros que en la perspectiva de Schumpeter se resuelven mediante la figura del banquero como un éforo social. ¿Cumplen los mercados financieros ese papel? Las actuales circunstancias financieras, así como las décadas precedentes en el desarrollo financiero del Uruguay alertan respecto a la complejidad del problema. Y por supuesto, corresponde preguntarse respecto a las tendencias a la burocratización, que Schumpeter considera que minan el desarrollo capitalista, sobre todo en lo que refiere a la presen-

11. Profesor de la Facultad de Agronomía.

cia del gran capital, esencialmente capital extranjero, encarnado en las grandes empresas transnacionales.

Los argumentos para la Nueva Política Industrial redescubren las viejas estrategias de desarrollo, como recordaba Krugman en los años ochenta, poniendo el “vino viejo en odres nuevos”, es decir volviendo a considerar las propuestas de los pioneros del desarrollo de los años cuarenta y cincuenta vinculados al tema de la industrialización, mediante su reformulación a partir del aparato conceptual de los años ochenta.

Para toda una generación educada en la crítica a las políticas sustitutivas de importaciones, los argumentos expuestos por A. Rius respecto a la política industrial y la responsabilidad del Estado no son nuevos. Se requiere la problematización de cómo las estructuras de poder del mercado pueden avenirse al diseño estratégico, y no colonicen las herramientas como instrumentos con objetivos exclusivamente privados y no nacionales.

Por ello, tal vez es relevante abordar estos temas desde un enfoque de economía política, paradigma más adecuado para comprender los procesos de industrialización de Alemania, Bélgica y Holanda en la segunda mitad del siglo XIX, las políticas de industrialización latinoamericanas de los años cuarenta y cincuenta, así como el caso paradigmático de Japón en sus diferentes fases. La discusión simplista respecto al papel del Estado y mercado requiere también tener presente las particularidades de la trayectoria del desarrollo de las experiencias de los “tigres asiáticos”, aún sujetos a análisis y reflexión, sin olvidar los casos impactantes de la China post-maoísta, y de la India.

Y es también la consideración de problemas de economía política la que puede mostrar la manera de pasar del crecimiento al crecimiento inclusivo. Ello supone identificar ganadores y perdedores para definir cómo articularlos detrás de la estrategia de desarrollo. El reconocimiento de una simbiosis que muestra la necesidad de alianzas sociales ante los resultados de cualquier escenario para lograr articular los ganadores y perdedores. Tal vez el dilema mejor planteado lo realiza Sen al considerar dos caminos, el de “con una ayuda de los amigos” o el de “sangre sudor y lágrimas”. Racionalizar el conflicto a través del cotejo de la matriz productiva y matriz de seguridad social, a la manera de dos transparencias a superponer para avanzar desentrañan-

do el complejo proceso puede ser una herramienta, en línea con la propuesta de Pablo Martínez. Un ejemplo acuciente merece ser retenido, al plantear Arim los dilemas de las políticas de educación considerando los sectores formal e informal como problema social y político. Sin duda vuelve a considerarse la importancia de un enfoque transversal de las esferas sociales como sentido de la conceptualización del desarrollo.

Como resultado de la consideración de estas interacciones se impone una nueva mirada al tema de la estabilidad macroeconómica. Si bien se reconoce la importancia y el sentido de la estabilidad macroeconómica, falta precisar el alcance de la misma y los problemas que plantea su definición. ¿Se trata de lograr estabilidad de precios exclusivamente? Esta es condición necesaria, imprescindible, como decíamos pero no condición suficiente. ¿Es la estabilidad macroeconómica una condición previa o un resultado? El análisis técnico de la política de “metas de inflación” (o “inflation targeting”), las reglas del sistema financiero, y el problema cambiario respecto a las monedas de los países vecinos y de la región respecto al dólar, son aspectos respecto a los cuales faltó una discusión, si bien fueron mencionadas y sugerida su consideración por Bittencourt.

Corresponde culminar con un gran alerta, respecto a una ausencia notoria, apenas cubierta por su mención. Se trata del tema del medio ambiente, que brilla por su ausencia. Además está insistir en este hecho que preocupa, porque es la revelación más acabada de una falta de perspectiva estratégica en un asunto medular, cuya incidencia ya fue vivida con el incidente de la papelera del río Uruguay, y por los efectos y condiciones verdaderamente alarmantes señaladas en un reciente informe del PNUD para Uruguay.

4. El desarrollo como aprendizaje y como destino elegido.

Conocer más, conocer mejor, pensar y actuar en consecuencia es la promesa de la sociedad concebida como sociedad de aprendizaje, como bien destacó uno de los asistentes en su intervención. Ello supone comunicar experiencias, discutir con otros, comparar, concluir, aceptar la duda, elegir.

De la Mesa de Diálogo se puede concluir que el liderazgo político para conducir el proceso de desarrollo supone la definición de proyectos compartidos, y no como guías de tipo caudillista. Este proyecto, o los proyectos, deben responder a las preguntas siguientes: ¿Hacia dónde va el país? ¿Cuál es el futuro que se construye para las personas que aquí habitan? ¿Es posible pensar en un ciclo que incluya las expectativas en un camino posible compartido? A los uruguayos esas preguntas nos dan miedo, casi pánico. ¿Tiene algún margen de autonomía un pequeño país como el Uruguay? ¿Acaso la incertidumbre de a dónde va el mundo no basta para desechar cualquier pretensión de querer construir un futuro?

Bittencourt avanza una respuesta a estas interrogantes: “parece que la parte más importante del asunto tiene que ver con la imaginación de una sociedad diferente y la elaboración de un proyecto de país del cual el aparato productivo es una parte. La concepción de esa sociedad sobre la base de las posibilidades actuales es el eje principal para delinear la estrategia de desarrollo productivo.

IV. CONCLUSIÓN: A PREGUNTAS DIFÍCILES, COMPROMISOS RENOVADOS.

Para finalizar, evoquemos estas palabras escritas en el año 1969, que merecen ser escuchadas a viva voz:

“(…) una economía no puede ser dinámica si no muestra una gran movilidad en el empleo de los recursos, mano de obra y capital. No hay desarrollo económico sin modificación estructural, sin traslado de mano de obra de un sector de la economía limitado en su crecimiento a otro más dinámico, capitalización acelerados en ciertas ramas de la actividad o en determinadas empresas a un ritmo muy superior al del ahorro que esas mismas empresas o ramas de actividad pueden generar. La necesidad de movilidad del capital en el sistema capitalista se atiende por el mercado de capitales estimulado por el mayor lucro que generan las ramas económicas más dinámicas. En los socialismos estatistas, en que toda la propiedad y todos los bienes son del estado, la asignación la hace directamente el estado planificador. Y en los regímenes mixtos, parte de la asignación se hace por el estado, parte por el mercado de capitales, y parte por la política de crédito.

“Pues bien, es imposible concebir una estructura comunitaria que logre un fuerte crecimiento económico si no ha creado mecanismos eficaces para trasladar el capital a los puntos que el desarrollo requiere. La fórmula que los que trabajan en una empresa económica compartan la propiedad del total de la empresa no da una respuesta a este requerimiento. Y eso bastaría para mostrar que un comunitarismo concebido sólo a nivel de la empresa económica no satisface imperativos funcionales del conjunto de la economía. (...) Y algo parecido plantea el requerimiento de movilidad de la mano de obra. La comunidad debe ser capaz de crecer en número y de decrecer. Y debe haber mecanismos que permitan desprender parte de la mano de obra de un sector y trasladarlo a otro. Todos estos problemas los resuelve fácilmente el capitalismo y los resuel-

ve fácilmente el socialismo estatal, porque ambos se desinteresan del grupo humano de la empresa, y porque ambos tratan con un trabajador desposeído, cuyos derechos no alcanzan más allá de ciertas garantías laborales. Cuando se concibe una transformación social de sentido comunitario, ¿Cómo no reconocer que estos problemas son condicionantes difíciles que no permiten la aplicación uniforme y sencilla de soluciones idílicas y que limitan la realización del mismo ideal comunitario” (p.84 y 85).

“Quede simplemente una afirmación muy tajante: el desarrollo expresado como aumento del ingreso per cápita o cualquier otra medición económica es totalmente incapaz de definir el objetivo del esfuerzo social. Lo que permite fijar objetivos a la vida social es una filosofía y una ética del valor humano. Nadie tiene el derecho de hacernos aceptar por unos dólares de ingreso per cápita, el abandono de otros objetivos como la fraternidad, la solidaridad social, la participación democrática, el ideal comunitario, la libertad del espíritu, la verdad metafísica o revelada, la búsqueda de la belleza, la experiencia del riesgo, de la creación, del sacrificio o del heroísmo. Sobre todo ello hay que reflexionar y optar. Ignorarlo, entregar el objetivo de la vida social al economista que busca el máximo de sus cifras abstractas, o las elites que pretenden escamotear la discusión del contenido (tal vez porque ya tienen muy bien definido el que interesa a la consolidación de su dominio) es una experiencia que termina en despertares trágicos.” (p. 104, y las otras referencias de las páginas del libro de J. P. Terra “Mística, Desarrollo y Revolución”, Librosur, Montevideo, 1986).

Instituto Humanista Cristiano
JUAN PABLO TERRA 

José E. Rodó 1836, 1er piso, Montevideo

Tel: (598) 24004235

Email: ihcterra@gmail.com

Web: institutojuanpabloterra.org.uy



Konrad
Adenauer
Stiftung