

Fundación ASTUR / Red MERCOSUR

URUGUAY + 25

Documentos de investigación

Leo Harari / Mario Mazzeo / Cecilia Alemany

coordinadores

Fundación ASTUR / Red MERCOSUR

URUGUAY + 25

Documentos de investigación

Leo Harari / Mario Mazzeo / Cecilia Alemany

coordinadores

© 2014, Fundación ASTUR
Iturriaga 3379
11300 Montevideo, Uruguay
tel.: (598) 2622 30 96
info@fundacionastur.org
www.fundacionastur.org

Ediciones Trilce
San Salvador 2075
11200 Montevideo, Uruguay
tel.: (598) 2412 76 62
trilce@trilce.com.uy
www.trilce.com.uy

ISBN 978-9974-32-635-4
Primera edición: julio de 2014

Ilustración de tapa: ©iStock.com/KrulUA

Contenido

▶ Prólogo <i>por Enrique V. Iglesias</i>	5
▶ Presentación de la obra <i>por Leo Harari, Cecilia Alemany y Mario Mazzeo</i>	7
▶ <i>Agradecimientos</i>	9
Parte I	
▶ Desafíos y escenarios globales para un Uruguay +25 sostenible e inclusivo <i>por Cecilia Alemany</i>	13
▶ La experiencia de la CIDE: historia, legado, lecciones y recomendaciones <i>por Adolfo Garcé</i>	41
▶ Sinuosa y convulsa: la economía uruguaya en el último medio siglo <i>por Luis Bértola / Reto Bertoni</i>	65
Parte II	
▶ Presentación a la Parte II	97
▶ Desafíos para el crecimiento en Uruguay: una mirada desde los fundamentos de largo plazo <i>por Germán Deagosto / Federico Fraga / Rodrigo González / Gabriel Oddone / Damián Pirrocco</i>	109
▶ Fluctuaciones macroeconómicas en el Uruguay de las últimas décadas: cambios en los patrones de volatilidad y comovimientos cíclicos <i>por Bibiana Lanzilotta / Santiago Rego / Paola Regueira</i>	117
▶ Notas sobre crecimiento, empleo, desigualdad e inflación <i>por Alberto Couriel</i>	133
▶ Innovación en Uruguay <i>por Diego Aboal / Pablo Angelelli / Gustavo Crespi / Andrés López / Maren Vairo con la colaboración de Francisco Pareschi</i>	139
▶ Escenarios de estructura productiva, competitividad y crecimiento. Desarrollo exportador Uruguay 2035 <i>por Gustavo Bittencourt / Nicolás Reig</i>	153
▶ Estrategias de intensificación de la producción agropecuaria y adaptación a la variabilidad y cambio climático <i>por Mario P. Mondelli / Carlos Paolino / Juan Francisco Rosas</i>	167
▶ Recursos naturales: implicancias sobre el crecimiento en Uruguay <i>por Bibiana Lanzilotta / Gonzalo Zunino</i>	181
▶ Inversión y desarrollo. Recomendaciones sobre políticas: cinco propuestas <i>por Andrés Rius</i>	195
▶ Uruguay 2030: Infraestructura. Presentación, entorno, escenarios y sinopsis <i>por Javier de Haedo</i>	207
Parte III	
▶ Presentación a la Parte III	227
▶ Posibilidades y restricciones para la inserción internacional del Uruguay en el futuro próximo <i>por Gerardo Caetano / Álvaro Padrón / Viviana Barreto</i>	233
▶ Alternativas de inserción internacional de una economía pequeña y abierta, en un mundo en globalización. Líneas estratégicas de acción futura <i>por Marcel Vaillant</i>	243

Parte IV

▶ Presentación a la Parte IV	253
▶ Apuntes acerca de la reforma del Estado <i>por Conrado Ramos Larraburu</i>	265
▶ ¿Qué Estado, para qué y para quiénes? Sobre las difíciles relaciones entre el Estado, la sociedad y el mercado <i>por Daniel Martínez F. Cue</i>	275
▶ Lineamientos para una política de inmigración en Uruguay <i>por Juan Artola</i>	301
▶ Protección social en Uruguay: cambios recientes y escenarios futuros <i>Carmen Midaglia / Fabricio Carneiro / Marcelo Castillo</i>	311
▶ Desigualdad y desempeño macroeconómico: las implicancias del diseño de la política fiscal. Resumen ejecutivo de recomendaciones de políticas públicas <i>por Leonel Muinelo Gallo / Oriol Roca Sagalés</i>	325
▶ Desafíos territoriales para la construcción del Uruguay futuro. Cambios recientes y estado de situación <i>por Federico Bervejillo</i>	333
▶ Agenda de convivencia, seguridad y políticas públicas <i>por Juan Faroppa Fontana</i>	339

Parte V

▶ Presentación a la Parte V	361
▶ La infancia primero. Hacia un sistema integral de protección a la primera infancia <i>por Cristina Lustemberg</i>	367
▶ Distribución del ingreso, mercado laboral y educación. Un análisis para el período 1986-2012 <i>por Rodrigo Arim / Mauricio De Rosa / Andrea Vigorito</i>	385
▶ Una nueva educación para una sociedad inclusiva: un ciclo renovado de políticas públicas. Apuntes para discutir <i>por Renato Operti</i>	399
▶ Algunos desafíos para pensar el futuro de la educación <i>por Pedro Ravela</i>	405
▶ Concurso INEEEd para jóvenes investigadores	409
▶ Evolución de la estructura institucional y de la gestión de la educación pública. Agenda actual y desafíos a futuro <i>por Lucas D'Avenia</i>	414
▶ (Re)pensar la educación secundaria para los próximos diez años. De la macro a la micropolítica educativa <i>por Santiago Brum / Karina Silva</i>	420
▶ La mirada de los jóvenes	425
▶ <i>Notas de los autores</i>	431

Prólogo

Hace cincuenta años, respondiendo a los impulsos políticos del presidente Kennedy de los Estados Unidos, se inició en la mayoría de los países de América Latina un esfuerzo de programación a mediano plazo para promover el estancado desarrollo económico y social de la región, en respuesta a las expectativas creadas por la revolución cubana. La iniciativa fue lanzada en la reunión del Consejo Interamericano Económico y Social de la OEA (CIES) en el mes de agosto de 1961. Uruguay fue el primero en asociarse a esa iniciativa, conformando un equipo técnico que tuvo el honor de coordinar, con los auspicios de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) que operaba en el ámbito del Ministerio de Hacienda. El grupo estuvo integrado por especialistas nacionales y una inestimable colaboración de expertos internacionales. Este equipo produjo el primer diagnóstico integral de la economía y la sociedad uruguayas y propuso un Plan Nacional de Desarrollo. En el año 2013 se cumplieron los cincuenta años de lanzamiento de aquella rica y estimulante experiencia que comenzó con la entrega al Gobierno y a la opinión pública del diagnóstico de la situación nacional. Se generaron nuevas fuentes de información estadística y se incursionó en programación a mediano plazo de la economía y la sociedad de inicios de la década de los sesenta.

La Fundación ASTUR, uno de cuyos principales objetivos es promover el diálogo social, se propuso impulsar un esfuerzo mucho más modesto que el de la CIDE, que no se justificaría en las presentes circunstancias, con el único propósito de ayudar a pensar el país y a inventariar los principales desafíos para los próximos veinticinco años. Las condiciones actuales son sustancialmente diferentes a las del lanzamiento de la iniciativa de la CIDE. El país se conoce mucho más que en aquella oportunidad. Dispone de estadísticas y análisis modernos, actualizados y regulares. En el campo económico, social y político trabaja un gran equipo de analistas y expertos, que junto con los que componen el Gobierno, cubren todo el espectro ideológico y promueven un activo debate sobre los temas nacionales. Es dentro de esas realidades que queremos acotar esta iniciativa de la Fundación. Es bien sabido que resultan siempre difíciles los ejercicios de prospectiva económica, social o política, especialmente en momentos de cambios y transformación de los paradigmas vigentes, tanto en el campo del desarrollo nacional como en el de las relaciones internacionales. Los horizontes de previsión se han achicado considerablemente, especialmente luego de la crisis financiera desatada en el mundo desarrollado en los años 2007 y 2008 y el surgimiento de nuevos actores económicos en el mundo. Aun reconociendo esas limitaciones, nos pareció oportuno sumarnos a los debates sobre la realidad nacional invitando a reconocidos expertos y a un grupo de pensadores jóvenes para reflexionar sobre las siguientes grandes preguntas que nos plantea la visión a largo

plazo del país: ¿Cómo llegamos al país que tenemos? ¿Podemos seguir creciendo? ¿Cuáles son los grandes desafíos de las políticas económicas y sociales para lograrlo? ¿Cuáles son los grandes problemas que nos plantea la inserción internacional del país? ¿Qué modelo de bienestar queremos construir a futuro? ¿Cómo debemos formar a nuestros ciudadanos en una visión renovada de las políticas educativas? Para responder a estas preguntas nos asociamos con un grupo de instituciones de investigación agrupadas en la Red MERCOSUR de Investigaciones Económicas en las cuales trabajan y generan ideas los jóvenes especialistas del país de hoy. Al igual que en el caso de la CIDE, junto a la experiencia de reconocidos expertos, quisimos convocar las visiones de las jóvenes generaciones que tendrán a su cargo la administración del país en las próximas décadas.

El producto de esta convocatoria lo constituyen alrededor de cincuenta informes preparados por más de un centenar de técnicos, todos ellos incorporados en el sitio internet de la Fundación ASTUR a disposición del público. Hubiéramos querido publicarlos todos in extenso, pero ello sería pesado y poco ágil. Intentamos la difícil tarea de seleccionar algunos de ellos y publicar en este libro versiones resumidas, invitando al lector a dirigirse a los sitios de internet para el conocimiento integral de todos los aportes.

Quiero agradecer a todos los investigadores por sus importantes contribuciones y en particular a las instituciones que integran la Red MERCOSUR. Igualmente un agradecimiento muy especial a las instituciones cuya decisiva contribución hizo posible movilizar este alto número de talentos, la Corporación Andina de Fomento, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, el Instituto Nacional de Evaluación Educativa y la Agencia Nacional de Investigación e Innovación. Un reconocimiento muy especial a Cecilia Alemany y a Mario Mazzeo, responsables de la coordinación del libro y particularmente mi agradecimiento personal a Leo Harari por su compromiso y su dedicación a la dirección técnica de los trabajos y la concepción del libro en nombre de la Fundación ASTUR.

Esta visión de conjunto de algunos de los principales problemas económicos y sociales del país me ha estimulado a producir mis propias reflexiones sobre el país del futuro, que pienso redactar en los próximos meses, a partir de la experiencia pasada y de mis vivencias nacionales e internacionales de este pasado medio siglo.

Enrique V. Iglesias

Presentación de la obra

Esta obra colectiva forma parte de un proyecto mayor que hemos llamado «Uruguay+25». Los orígenes del proyecto y su contexto institucional son relatados en el prólogo por el Presidente de la Fundación ASTUR, contador Enrique V. Iglesias, quien está en el corazón y al frente de esta iniciativa. El objetivo de esta presentación es dar cuenta de la metodología que orienta el proyecto y en particular al presente libro de manera de facilitar el máximo provecho de su lectura. El libro cuenta con cinco partes, quince grandes temas y los aportes de treinta y nueve especialistas. Intenta ser el cimiento de un proceso de construcción de una visión prospectiva de Uruguay y proporcionar bases para una reflexión estratégica del desarrollo del país. Pone sus miras en un período de tiempo más amplio que el ciclo electoral y se orienta a buscar elementos para componer consensos que conduzcan a políticas de Estado. Se trata de ayudar a responder a la pregunta: ¿qué Uruguay es deseable y cómo hay que hacer para que sea posible? Hemos planteado el desafío a reconocidos investigadores, académicos y especialistas, que responden desde sus documentos, una selección de los cuales, en versión resumida, forma la parte central del libro, y todos son libremente accesibles en su versión integral, con bibliografías y referencias, en los sitios de internet <<http://www.fundacionastur.org>> y <<http://www.redmercosur.org>>. De esta forma, lo que tienen entre manos es también una guía para explorar los innumerables estudios, reflexiones y planteos que tienen que ver con nuestro futuro.

El Proyecto «Uruguay+25» tomará su forma final con la publicación de las reflexiones de Enrique Iglesias, de su visión del Uruguay deseable y posible para el próximo cuarto de siglo.

A los trabajos de investigación, análisis y prospectiva coordinados por el Proyecto con la cooperación de la Red Sudamericana de Economía Aplicada/Red MERCOSUR, se sumaron valiosos aportes de organismos multilaterales que apoyan y acompañan todo el proceso. La Corporación Andina de Fomento/Banco de Latinoamérica, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial participaron de los encuentros temáticos y facilitaron expertos para confrontar los hallazgos de los especialistas uruguayos y realizar talleres de revisión de los documentos producidos. El Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEED) hizo un llamado a concurso para investigadores menores de 35 años y un grupo importante de ellos fue becado para trabajar sobre sectores diversos del proceso educativo con una visión histórica que parte de los años sesenta y de las recomendaciones de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) para proyectarse en las necesidades que debemos enfrentar mirando el porvenir. La Fundación ASTUR hizo un llamado por la prensa y a través de universidades y redes sociales solicitando a jóvenes nacidos luego del retorno a la democracia trabajos con

su reflexión y así contar con sus aportes. Hemos tomado en cuenta también contribuciones voluntarias de personas que se han acercado al proyecto, y hemos compartido información y estudios con la Comisión Económica para la América Latina y el Caribe (CEPAL), con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), con el Proyecto Uruguay 2030 entre otros. El Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) compartió con nuestro proyecto los trabajos de análisis prospectivo sobre Uruguay aún en curso. Nuestro profundo agradecimiento a todos ellos; algunos verán sus contribuciones reflejadas en estas páginas en mayor o menor medida, pero todos fueron considerados insumos importantes para «Uruguay+25».

Dedicamos los meses de julio y agosto de 2013 a reunir investigadores, políticos y representantes de diversos sectores de la sociedad, en encuentros temáticos que tuvieron lugar en la Fundación ASTUR. En cada una de las partes de este libro hay una presentación que da cuenta de estas reuniones y de los aportes que en ellas surgieron, así como de los textos seleccionados que integran cada parte. Se cuidó en cada evento de invitar políticos, expertos y representantes de la sociedad civil con sensibilidades diferentes para poder contar con puntos de vista variados. Figuran en las presentaciones citas de opiniones vertidas por los participantes, sin atribución de los autores. Encontrarán los nombres de todos los invitados, incluyendo a quienes no pudieron participar. Algunos temas, como el de logística e infraestructura, de gran importancia estratégica para el país, no pudieron ser tratados, pero aprovechamos los estudios coordinados por el economista Javier de Haedo para ampliar información y brindar un punto de vista de las opciones con que cuenta Uruguay. Otros, como el papel que juega la cultura en la economía y en la sociedad, los asuntos de género, los recursos naturales, están mencionados transversalmente en diferentes partes del libro. También se tomaron en cuenta algunas iniciativas con objetivos similares, que han tenido lugar en los últimos años, como la colección «La aventura uruguaya» (coordinada por Rodrigo Arocena y Gerardo Caetano), «Estrategia Uruguay III siglo» (OPP), «Propuesta Uruguay 2030» y otras. En algún momento fue necesario detenerse y dar cuenta de lo avanzado. Los coordinadores de este trabajo somos conscientes de que temas importantes no han sido tratados y que a todos los que figuran se les podría haber agregado aún más puntos de vista. Recordamos que en los sitios en internet mencionados hay versiones exhaustivas y otros estudios y análisis. Muchos participantes con los que hemos debatido durante todo el año 2013 marcaban la necesidad de un nuevo pacto social, de un indispensable «Proyecto País». Aquí presentamos una modesta parte del material necesario para elaborar una reflexión sobre el futuro de un Uruguay que se está construyendo cada día y que es tarea de todos.

*Leo Harari, director del Proyecto «Uruguay+25»
Cecilia Alemany, coordinadora general
Mario Mazzeo, coordinador del libro*

Agradecimientos

Agradecemos a todos los que han contribuido al Proyecto «Uruguay+25» y a este libro en particular. A las instituciones que nos dieron apoyo financiero y técnico: la Corporación Andina de Fomento/Banco de Latinoamérica, a su representante en Uruguay Gladis Genua, a Nicole Perelmuter y sus colegas; al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a su representante Juan José Taccone, a Gustavo Crespi y sus colegas; al Banco Mundial (BM) y a sus representantes Peter Siegenthaler y Ruxandra Burdescu y sus colegas; al Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd), a sus autoridades Alex Mazzei y Pedro Ravela y a su equipo, a la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), a la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI), a la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y su representante Alba Goycochea; al Centro de Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo (OCDE), a su director Mario Pezzini, a Christian Daude y su equipo. Agradecemos el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID-IDRC, Canadá), a la Red Sudamericana de Economía Aplicada/Red MERCOSUR. Agradecemos especialmente a las instituciones y centros que participaron en la elaboración de los estudios de base y pusieron a disposición del proyecto sus equipos de investigación: el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la Universidad de la República, el Departamento de Economía y el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, el Centro de Investigaciones Económicas (Cinve), el Centro de Formación para la Integración Regional (Cefir), el Centro de Investigaciones para la Transformación (Argentina), el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (Cenit, Argentina) y la Oficina de Servicios para Proyectos de Naciones Unidas en Uruguay (UNOPS).

Agradecemos también a los expertos y especialistas que revisaron los trabajos aquí publicados y dieron valiosas sugerencias, entre ellos a Ramiro Albrieu, Ariel Davrieux, Silvia da Rin Pagnetto, Gustavo de Armas, Robert Devlin, Holger Kray, Edgar Ortegón, Rafael Rubio, Carlos Sténeri, Neste Toserá; a los jóvenes que respondieron al llamado para expresar sus puntos de vista, a quienes nos trajeron espontáneamente contribuciones que enriquecieron el debate. Noventa y dos investigadores y analistas hicieron aportes originales que figuran en esta obra y en los sitios <<http://www.fundacionastur.org>> y <<http://www.redmercosur.org>>; sesenta y tres estudios recientes, la mayor parte aún no publicados, fueron facilitados por diversas organizaciones nacionales e internacionales; cerca de dos-

cientos académicos, políticos, representantes de la sociedad civil, compartieron horas de debate en los encuentros de la Fundación ASTUR. A todos ellos nuestro más sincero agradecimiento.

Nuestro reconocimiento y gratitud a Nelson Cesín por la elaboración de las relatorías de los encuentros, a Cecilia Silva y Mercedes Altuna, Pablo Jorba, Fernanda Fernández, Adriana Dalto y al equipo de Ediciones Trilce que con todo su entusiasmo y apoyo profesional han sido parte indispensable del esfuerzo que permitió concluir el presente trabajo.

Advertencia

Los documentos presentes en esta obra tienen su origen en investigaciones académicas. Para hacer el libro más accesible han sido despojados de buena parte de las referencias bibliográficas y reducidas las fórmulas, cuadros y gráficos al mínimo posible. Los lectores que deseen profundizar, acceder a las referencias y a la totalidad e integralidad de los documentos pueden hacerlo en <<http://www.redmercosur.org>> o en <<http://www.fundacionastur.org>>.



Parte I

Desafíos y escenarios globales para un Uruguay +25 sostenible e inclusivo

Cecilia Alemany

Introducción

En este capítulo se retoman desafíos y fuerzas motrices que se han planteado en los diferentes estudios de base del Proyecto «Uruguay+25» cuyas versiones resumidas forman parte de este libro. El objetivo de este capítulo es poner en relación algunos de los elementos identificados por los estudios de base, de cara a un grupo de escenarios posibles al 2040, tomando a la vez en consideración otros ejercicios prospectivos internacionales.

Este año se cumplen cincuenta años de la CIDE y de la obra *El Impulso y su freno*, donde Real de Azúa (1964) retoma los rótulos con que se había catalogado a Uruguay como: «Utopía», «*Welfare State* o Estado de Bienestar», «El laboratorio del mundo», «La Suiza de América» y «El Paraíso de los locos» también. Sostiene que la caída de ese orgullo modelizante se inició con el declive del batllismo pero que recién se empezó a tomar conciencia de ella después de la segunda guerra mundial en 1945, ya que diez años antes se «estaba demasiado cerca como para jerarquizar lo sustancial de lo accidental». Resalta que si bien a principios de los años sesenta las cifras que ponían en evidencia estos cambios no se manejaban aún, había un estado de percepción de «quiero y no puedo» tanto en lo político («la democracia perfecta»), como en lo social («el laboratorio del mundo»), lo cultural («la Atenas del Plata»), o lo económico («el país pequeño pero rico»)¹.

Parecería que más allá de la retórica sobre la existencia o no del Uruguay como una unidad de análisis válida, que ya retrataba Methol Ferré en *El Uruguay como problema* en esa

CECILIA ALEMANY. Candidata a Doctora por el IHEAL, París III Sorbonne La Nouvelle. Máster en Prospectiva Internacional por la Universidad París V, René-Descartes. Coordinadora de la Red MERCOSUR y Gerente de proyectos de UNOPS en Uruguay.

1 Real de Azúa, Carlos, *El impulso y su freno: Tres décadas de batllismo y las raíces de la crisis uruguaya*, MEC, Colección de Clásicos Uruguayos, vol. 179, Montevideo, Ed. Jorge Liberati, 2009, pp. 15-18.

Los contenidos de este artículo son de responsabilidad exclusiva de la autora y no representan la posición de UNOPS ni de la Red Sudamericana de Economía Aplicada. Se agradece a Mercedes Altuna y Fernanda Fernández la colaboración durante toda la ejecución del proyecto y la coordinación con los autores.

misma época (1967)², cincuenta años después y en un contexto de crecimiento sostenido durante la última década, sigue existiendo una necesidad de encontrar fórmulas para rotular el país, ya sea para la construcción del orgullo nacional o la identidad o para hacerlo objetivo de críticas y autocríticas. Ya sea por *marketing* interno o externo o por la dualidad entre conformismo social (retratada en la expresión coloquial «es lo que hay») y la sensación de que «todo pasado fue mejor», aquellos rótulos siguen resonando aún en el imaginario de algunas generaciones, y aún no parecen surgir nuevas interpretaciones colectivas o imágenes sintéticas que representen el Uruguay que se quiere o el Uruguay del futuro.

El Proyecto «Uruguay+25» busca fomentar el debate sobre el futuro y discutir las implicancias de políticas, pero también contribuir a identificar algunos rasgos comunes que puedan ayudar a construir una imagen del «Uruguay que queremos», que recupere o valore características que hacen a la esencia del Uruguay y que movilizan a su gente, pero que sobre todas las cosas permita construir realidades de ese escenario deseable en el que la democracia se profundiza y consolida a través del desarrollo, y el bienestar de la mayoría se hace posible, en el que todos y todas pueden ejercer sus derechos civiles y políticos, pero también económicos, sociales, culturales y ambientales (derechos humanos incluidos los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales).

Las introducciones a cada sección de este libro retoman los principales desafíos, puntos de inflexión y las diferentes posiciones que fueron surgiendo en los encuentros que facilitó Enrique V. Iglesias desde la Fundación ASTUR, y ponen en evidencia algunos de los ejes de la visión del propio Iglesias sobre los debates del presente y el futuro de Uruguay.

Desde Uruguay se tiende a creer que a pesar de la cultura del consenso hay serias diferencias en las visiones del Uruguay que queremos para el futuro. Sin embargo, al repasar los planteos de los debates que hicieron actores nacionales, los hallazgos de las investigaciones y análisis que se hicieron para el proyecto y las recomendaciones de políticas que surgen de unos y otros se puede afirmar que hay coincidencias profundas que podrían ser la base para la construcción de una visión sólida del país que se quiere construir.

Hay valores que ningún sector de la sociedad quiere perder, por ejemplo: «el país donde naides es más que naides» ha resurgido en el discurso político como una revalorización de la cercanía social y la cercanía cordial a las que se refería Real de Azúa, al origen del Uruguay y a una forma de relacionamiento interpersonal y de encuentro de clases o grupos sociales que podría diluirse en la medida que se profundice la segregación territorial y social en la que varios factores actúan.

Entre muchos otros elementos que buscan decodificar la centralidad del Uruguay y la explicación de su crisis, Real de Azúa retoma la definición del país como «País de las cercanías», integrando la cercanía física, la social y la cordial. Cincuenta años después de la publicación de *El impulso*, y habiendo superado buena parte del pesimismo y los problemas que marcaban al Uruguay de fines de los sesenta, estas cercanías siguen siendo

2 La versión in extenso de esta investigación y la bibliografía pueden consultarse en <<http://www.fundacionastur.org>> y <<http://www.redmercosur.org>>.

necesarias pero tal vez se puedan definir como las cercanías territorial, socioeconómica e identitaria o interpersonal.

El Proyecto «Uruguay+25» nace como una forma de reconocimiento a la experiencia de la CIDE que fue marcada por el liderazgo de Enrique V. Iglesias, y el interés de diversos analistas e investigadores de colaborar con él y la Fundación ASTUR en un ejercicio de reflexión de largo plazo y de sistematización también de nuevas miradas sobre el pasado reciente, la actualidad y los desafíos y potencialidades del país en el contexto regional y global. No pretende construir nuevos rótulos, pero sí aportar ideas, en el sentido que plantea Rilla, aludiendo a Garcé, al prologar *El impulso*, porque «las ideas inciden, cambian, promueven, truncan, producen política: se colocan en la cadena que lleva a las decisiones»³.

Real de Azúa en su época buscó delinear lo que fueron las «fuerzas de impulsión» del Uruguay de principios del siglo XX, así como las «ideas-fuerza» del batllismo; a lo largo del Proyecto «Uruguay+25» y sus diferentes estudios de base, se buscó identificar (desde diversos estudios y disciplinas), a aquellas fuerzas motrices del Uruguay de principios del siglo XXI y los temas clave para el futuro del país, así como algunas ideas-fuerza para propuestas de políticas con un horizonte de veinticinco años.

Los diferentes estudios que se llevaron adelante en el Proyecto «Uruguay+25» en 2013-2014 intentaron responder a algunos de los desafíos más importantes del futuro del Uruguay aportando análisis innovadores sobre la actualidad y el pasado, nuevas investigaciones y conocimientos que permiten entender mejor algunas interrelaciones de la economía y la sociedad (por ejemplo: contribución del capital natural al crecimiento, contribución de la educación a la reducción de la desigualdad, relaciones entre desigualdad y macroeconomía, innovación en el agro, etcétera).

Desafíos globales, regionales y nacionales

La división entre desafíos globales, regionales y nacionales es insuficiente y se presenta a modo de organización del análisis, pero no se pueden concebir por separado y muchos de los desafíos atraviesan todas las dimensiones y se retroalimentan.

Desafíos globales

La globalización se ha caracterizado por el aumento de la incertidumbre, por lo que cualquier mirada de largo plazo y cualquier esfuerzo por influir sobre las dimensiones económicas, culturales, sociales, o políticas de una realidad dada tiene que hacerse asumiendo que a pesar de la incertidumbre algunos desafíos parecen estar presentes por unos años más:

1. Todos los estudios prospectivos sobre desarrollo plantean que «*más de lo mismo*» *tendrá altos costos a futuro* y que se requiere liderazgo político para promover transforma-

3 Rilla, José, «Prólogo», *El impulso y su freno: Tres décadas de batllismo y las raíces de la crisis uruguaya*, MEC, Colección de Clásicos Uruguayos, vol. 179, Montevideo, Ed. Jorge Liberati, 2009, p. XLV.

ciones profundas en la forma de concebir los procesos de educación, formación, innovación y desarrollo⁴.

2. La *incertidumbre y la interdependencia* posiblemente sigan en aumento más allá de los impulsos o frenos de liberalización o protección de los mercados internacionales.

3. La *transnacionalización* de los actores (empresas transnacionales, pero también sociedad civil, redes, etcétera) y de las cadenas globales de valor posiblemente no se detenga, más allá de que los marcos internacionales o multilaterales las favorezcan o frenen.

4. La *falta de regulación del sistema internacional* en diferentes arenas es un desafío que cobra cada vez más fuerza en la dimensión financiera desde las crisis de 2008-2009, pero será posiblemente un terreno de avances lentos y con fuertes intereses contrapuestos.

5. La *importancia de los países llamados BRICS o BRIICS* (Brasil, Rusia, India, Indonesia, China y Sudáfrica) parece ir en aumento de cara al 2040 no solo en su dimensión demográfica y económica. Estimaciones de abril de 2014 del Banco Mundial señalan que a fines de 2014 la economía china ya será mayor a la de Estados Unidos integrando datos actualizados de su PIB y paridad de poder adquisitivo (PPP según sus siglas en inglés)⁵, lo que adelanta las previsiones del Fondo Monetario Internacional que planteaba que esto se lograría en 2019. Caetano, Padrón y Barreto señalan que los BRICS son los verdaderos «ladrillos» del crecimiento económico mundial en los últimos años, concentran más de un 40% de la población y son los principales tenedores de reservas a nivel global, también lo son por su impacto en el sistema internacional donde los «emergentes» reclaman más espacio. Esto implicará una mayor difusión de la concentración del poder (Informe *Global Trends 2030*)⁶ aunque no se descarta que estos actores puedan ejercer roles de hegemonía en sus regiones si no optan por modelos de cooperación e integración regional que den garantías efectivas a todos sus miembros.

6. El *agotamiento del arreglo internacional económico y financiero postsegunda guerra mundial* que se resume como «las instituciones de Bretton Woods». Esta decadencia se da no solo por el déficit de adaptación de estos organismos a los cambios en las hegemónicas y el surgimiento de los BRICS, sino porque, a pesar de sus propios procesos de autocrítica con relación a sus apuestas de políticas frente a las crisis internacionales de las últimas dos décadas, su legitimidad está fuertemente cuestionada y posiblemente lo esté aún más a futuro de no mediar una fuerte reestructura y una vuelta de la agenda del desarrollo. Estas transiciones son lentas, ya que los organismos e instituciones en general tratan de sobrevivir y mantener sus espacios de poder respaldados por ciertos grupos de países o grupos de interés, a lo que se suma que el incentivo para llegar a un nuevo arreglo internacional del tipo «Bretton Woods» tiene que ser importante, tal como lo fue la segunda guerra mundial para el siglo XX.

4 Véase en este sentido: el Informe de Asia 2050: *Realizing the Asian Century*, Banco Asiático de Desarrollo, 2012; así como el *Environmental Outlook 2050* de la OCDE.

5 Véase más información en: <<http://icp.worldbank.org>>.

6 National Intelligence Council, *Global Trends 2030: Alternate worlds*, NIC 2012. Disponible en: <<http://global-trends2030.files.wordpress.com/2012/11/global-trends-2030-november2012.pdf>>.

7. La *influencia del cambio de modelo chino* que posiblemente se consolidará a lo largo de los próximos dos o tres planes quinquenales tendrá efectos sobre aquellas regiones intensivas en recursos naturales y en particular en aquellos países en los que su comercio, inversiones o financiamiento del desarrollo estén fuertemente vinculados a China. Este desafío es una oportunidad según como se den los posibles encadenamientos, pero China se ve a largo plazo consolidando las reformas en curso para transitar a un modelo basado en el consumo interno y el desarrollo de los servicios, lo cual a la larga tendrá impactos en esas cadenas de valor así como en aquellas economías intensivas en el uso de recursos naturales.

8. La *trampa de los países de ingresos medios o de desarrollo medio* seguirá latente en la medida que no se logre exitosamente la transición de modelos de crecimiento o exportaciones basados en recursos naturales hacia modelos de crecimiento basados en alto valor agregado o basados en la productividad (aunque sigan siendo dentro de las cadenas intensivas en recursos naturales).

9. El *espacio para las políticas de desarrollo (policy space)* en los países de menor tamaño relativo o economías pequeñas seguirá siendo limitado, sea cual sea la configuración geoeconómica o geopolítica global de los próximos veinticinco años.

10. La *dimensión de sustentabilidad de todas las políticas (sustainability)* se ha valorizado en el debate internacional desde la Cumbre de Río+20, sin embargo se está muy lejos de un enfoque de coherencia de políticas económico-sociales, ambientales y de fortalecimiento institucional (*policy coherence*).

11. El *fortalecimiento de la democracia y de la gobernanza* seguirán en la agenda internacional; el diálogo social, la transparencia, la convivencia, la rendición de cuentas y la solidaridad intergeneracional e intergrupos sociales serán tan importantes como las estrategias para la eficiencia del Estado y el gasto público. Las capacidades de organización social seguirán en aumento, aunque sus modalidades no necesariamente coincidan con las de los dos siglos anteriores y posiblemente superen las categorías de clases sociales o movimientos sociales y requieran otro tipo de respuestas del Estado. Los Estados tendrán cada vez más presiones internas y externas para consolidar democracias sustantivas con las distancias culturales e históricas de cada región/país.

12. La *reducción de las debilidades estructurales de los países en desarrollo*, y en particular de sus grupos más vulnerables, seguirá siendo un desafío a largo plazo (grupos sociales en el sentido que plantea el capítulo de Midaglia, Carneiro y Castillo, pero también territorios o comunidades más sensibles a *shocks* externos o el cambio climático). Si bien no cabe duda de los avances de la región, y Uruguay en particular, con relación a los aprendizajes de las crisis de 2001-2002 y los avances en la reducción de la desigualdad e indigencia, los grupos vulnerables siguen siendo importantes y no se deben de subestimar sus fragilidades en cuanto a acceso a vivienda, educación, empleo, en contextos de crecimiento y aún más de recesión o crisis. Arim, De Rosa y Vigorito advierten en su capítulo que «las caídas recientes de la desigualdad en la región son controvertidas pero podrían básicamente ligarse al contexto internacional favorable, el aumento del acervo

educativo de la población en el caso de Brasil y la introducción de políticas redistributivas. En cualquier caso, todos los autores son escépticos en cuanto a la sostenibilidad de estos logros en contextos menos favorables».

13. La *vulnerabilidad al cambio climático* no es un problema ajeno y deberá de atenderse cada vez con diversos instrumentos de políticas en la medida en que afecta de forma diferencial a los territorios y grupos más desfavorecidos (por ejemplo, inundaciones o sequía) por un lado, y porque afecta a los sectores productivos que son la base de la economía por otro lado, por lo que tienen un efecto multiplicador importante. Un *shock* de 1% en el agro afecta en un 6% el PIB y en un 3% a los demás sectores. En Uruguay, como señalan Paolino, Mondelli y Rosas, en el sector ganadero los productores innovadores asignan mayor importancia que los no innovadores a la variabilidad climática como obstáculo para incorporar actividades de innovación, lo que estaría indicando que las explotaciones innovadoras pueden estar aumentando su vulnerabilidad a la variabilidad climática. Mientras que en agricultura de secano, las explotaciones innovadoras identifican este obstáculo con menor frecuencia que las no innovadoras, lo que se puede asociar a la mayor disponibilidad de instrumentos en agricultura que permiten mitigar el riesgo asociado a la variabilidad climática, como la diversificación plantando en distintas zonas, el acceso a riego, o la cobertura con seguros contra eventos climáticos.

14. Los *desafíos de la marginalización y la urbanización son globales y comunes* a través de las diferentes regiones, los polos de aumento de la desigualdad y la marginalización se concentran en los bolsones de pobreza de las zonas periféricas de las ciudades y se vive cada vez más en ciudades duales. La segregación territorial es a la vez un fenómeno mucho más difícil de revertir en la medida que se consolida esa dualidad y se erosionan los espacios tradicionales de encuentro y convivencia⁷. La *tensión o distancia entre lo urbano y lo rural no está resuelta*. En 2030 se estima que el 60% de la población vivirá en áreas urbanas⁸ lo que a su vez tendrá una fuerte presión sobre el ambiente, el uso de los recursos naturales y las necesidades de infraestructura y acceso a la vivienda digna.

15. La *creación de empleo de calidad, la integración de los y las jóvenes al mercado de trabajo* en condiciones de «trabajo digno» seguirá siendo un desafío tanto para los países en vías de desarrollo como para los países desarrollados. La falta de respuestas de inclusión para los jóvenes marginalizados, o aquellos que en hogares de mejores condiciones socioeconómicas no trabajan ni estudian en el corto y mediano plazo afectará a la vez la calidad de la posible inserción en el mercado de trabajo de estos jóvenes a futuro así como las condiciones de sus jubilaciones.

16. *El crecimiento de la población mundial será más leve que en el pasado y decrecerá en algunos países* como Brasil, Japón, la Unión Europea. Las diferentes estimaciones oscilan entre 10,1 miles de millones en 2100, y 9,15 y 9,3 miles de millones de personas en

7 Véase en este sentido el análisis y las propuestas del capítulo de Faroppa.

8 National Intelligence Council, *Global Trends 2030: Alternate worlds*, NIC2012. Disponible en: <<http://global-trends2030.files.wordpress.com/2012/11/global-trends-2030-november2012.pdf>>.

2050, de las cuales al menos 206 millones nacerán en África subsahariana. Por lo que los impactos en seguridad alimentaria, acceso al agua potable e ingreso de mano de obra se verán sobredimensionados en esa región con posibles efectos en la división internacional del trabajo o la conflictividad en esa región⁹. El envejecimiento de la población mundial al 2050 aparece como un desafío global y tendrá fuertes impactos en la economía, la división internacional del trabajo y los esquemas de seguridad social.

17. *Las desigualdades de género que persisten* en las diferentes dimensiones de la sociedad (económicas, laborales, sociales y políticas) no se corregirán por sí solas y la integración de más mujeres al mercado de trabajo o a la sociedad de consumo no garantiza la solución a estos problemas de desigualdad y discriminación que persisten aún en las sociedades más igualitarias.

18. El *individualismo* y el *inmediatismo* que se ven exacerbados por el ritmo de las comunicaciones y la multiplicidad de canales de comunicación que en muchos casos sustituyen el encuentro y la empatía afectarán cada vez más a los países en vías de desarrollo, lo que podrá disminuir la capacidad de resiliencia de los individuos y la ciudadanía o las comunidades en su conjunto y modificar los vínculos de cercanía, vecindad y solidaridad tradicionales o preexistentes. Las nuevas formas de solidaridad y cercanía «virtual» colocan nuevas dinámicas que en algunos casos podrán ser vías para la movilización o acción social (como ya lo han sido en los últimos diez años), y en otros podrán contribuir a la pérdida de relevancia de las formas de encuentro, asociatividad, solidaridad, organización y movilización social del siglo XX.

Por otro lado, varios estudios prospectivos identifican posibles «hacedores del cambio» o *game changers*¹⁰ a nivel global que aún se colocan como interrogantes:

- El rol que asuman por un lado Estados Unidos y por otro China y los BRIICS en su conjunto, en el sistema multilateral, entre ellos y sus regiones.
- El impacto de las nuevas tecnologías en la producción, el conocimiento, el comercio internacional, el ambiente, etcétera.
- Posibles generalizaciones o derrames de conflictos locales o regionales en zonas sensibles (y posible escalada internacional).
- Brecha de gobernanza: ¿los Estados tendrán la capacidad de reformar sus estructuras para adaptarse al cambio de era o se verán superados y se dedicarán a mantener estructuras que respondían a las dinámicas del siglo XX?
- La acción de las empresas transnacionales y sus poderosos *lobbies*, ya que no solo juegan un rol cada vez más importante en la construcción de cadenas globales de valor e imponen en gran medida una fuerte deslocalización de las decisiones que antes se negociaban en el seno de los Estados o entre Estados, sino que también influyen de forma cada vez más importante en los foros internacionales de toma

9 FAO, *World Agriculture towards 2030-2050*, The 2012 Revision, ESA Working Paper n.º 12, 3 junio de 2012.

10 Adaptado de *Global Trends 2030*.

de decisiones, donde el sector privado ha ocupado espacios como un actor más de la cooperación al desarrollo con los *pros* y *contras* que eso implica.

Estos desafíos globales afectan de manera diferente las posibles trayectorias de futuro de Uruguay, y algunos forman parte de las preguntas clave para pensar el país en los próximos veinticinco años.

Las tendencias fuertes internacionales pueden mantenerse o transformarse pero en cualquier caso Uruguay deberá tomarlas como un dato de la realidad y definir cómo integra estas dimensiones y se anticipa en la concepción de sus estrategias de desarrollo y políticas públicas. En ningún caso estas tendencias y el aumento de la incertidumbre podrán ser tomados como un pretexto para la improvisación o la falta de planificación estratégica, ya que la falta de concertación entre los diferentes actores del desarrollo a nivel nacional y local lo único que hará es aumentar aún más las vulnerabilidades ante los cambios del contexto regional o internacional o ante *shocks* externos de diferentes naturalezas.

Más aún, dado que estos desafíos globales muchas veces requieren soluciones o estrategias de amortiguación locales, se deberían encarar con la humildad y la conciencia de que otros países ya han pasado por procesos de definiciones de este tipo y han ensayado sus propias respuestas, de las que seguramente hay suficiente masa crítica como para poder aprender de sus fallas y aciertos.

Desafíos regionales

La integración regional aparece en varios estudios del proyecto, y se analiza en profundidad en al menos dos documentos de base del proyecto: por un lado Caetano, Padrón y Barreto realizan un análisis geopolítico de la región para elaborar una serie de propuestas para la construcción de una estrategia clara en ese sentido. Por otro lado, Vaillant realiza un estudio desde la perspectiva comercial y a su vez propone una serie de recomendaciones para el diseño de una política comercial. Bértola y Bertoni suman elementos para el análisis regional también en perspectiva histórica. Con relación al comercio con los países vecinos, Lanzilotta y Zunino colocan algunos elementos de interés y en el estudio de Flores y Rovira del Proyecto «Uruguay+25» sobre el comercio de Uruguay con la región y el mundo se identifican oportunidades comerciales con terceros países así como las oportunidades existentes en el seno del MERCOSUR.

Los principales desafíos políticos a largo plazo de la región pasan por los propios procesos de consolidación o profundización de las democracias y la gobernanza y por la inclusión de las mayorías y la consolidación de las llamadas clases medias a través de la reducción de la desigualdad. Las mejoras nacionales en la construcción de ciudadanía facilitarán la construcción de espacios de cesión de soberanía regionales y de estrategias concertadas de cooperación regional profunda en lo económico-productivo, lo ambiental, lo social y lo cultural, más allá de la retórica política. Como sostiene Iglesias más adelante no se puede pedir a los países más de lo que pueden dar.

La geometría variable de la retórica integracionista y los acuerdos comerciales

Caetano, Padrón y Barreto plantean que la situación de los procesos de integración a nivel hemisférico, no solo en América del Sur sino más ampliamente con relación a América Latina, provoca incertidumbre. El escenario actual tiene al menos dos dinámicas divergentes: «mientras que por un lado los países con costas al Pacífico consolidan su esquema de integración regional enmarcado en la trayectoria de apertura unilateral a la economía global, a partir de la Alianza del Pacífico, los países asociados en torno al MERCOSUR y el ALBA procuran (no sin dificultades importantes) consolidar a la integración regional como mecanismo que favorezca una inserción más virtuosa en el escenario global».

Caetano, Padrón y Barreto colocan al proyecto de la UNASUR como piedra angular del proyecto continental de Itamaraty, que parecería haberse orientado a objetivos específicos como la concertación política, los proyectos de infraestructura común y de articulación energética, y el más controversial tema del llamado «Consejo de Defensa». Al mismo tiempo, apuntan que «la CELAC (heredera de la labor del Grupo de Río) transita un lento proceso de consolidación como foro de concertación política y promoción de la paz en América Latina y el Caribe, a la vez que asume la representación en el diálogo interregional con la Europa en crisis». Por otro lado, Vaillant plantea que las estrategias deberán de apuntar a profundizar acuerdos existentes con los países del Pacífico de América Latina, integrándose a la Alianza para el Pacífico y acercándose al proceso en el que participa Estados Unidos en la Trans Pacific Partnership que reúne a estos países del Pacífico latinoamericano junto a otros del sudeste asiático.

Lanzilotta y Zunino resaltan que en cuanto al destino de las exportaciones de Uruguay no se aprecian cambios significativos en los países compradores de los productos uruguayos en los últimos seis años, aunque se destaca que la participación de China y Brasil se ha incrementado en los últimos años, y las exportaciones a Argentina y Estados Unidos han disminuido desde 2008 (aunque por razones diferentes).

Vaillant señala que lo que se concretó y obtuvo en materia de acuerdos comerciales internacionales es relativamente poco; de hecho, el acceso al mercado en bienes que se alcanzó como producto de sus acuerdos comerciales está muy acotado. Sobre todo es preocupante la posición relativa frente a sus principales competidores que están alcanzando un estatuto de libre comercio con los principales mercados de destino del Uruguay en los productos en donde se concentran sus ventajas (Estados Unidos, Unión Europea, sudeste asiático) mientras que el país está marginalizado de los procesos de creación de nuevos acuerdos preferenciales.

En cuanto al MERCOSUR, Vaillant evalúa que Uruguay «falló en la capacidad de anticipación de ciertos procesos. Se apostó a más y mejor MERCOSUR mientras que se podría anticipar que iba haber menos y peor, con independencia de las acciones que Uruguay tomara. Se apostó y se ejemplificó con la fundación de las nuevas y mejores relaciones bilaterales con Argentina y se terminó en una profunda crisis de relacionamiento. Con retrocesos evidentes en muchas materias del amplio espectro de las relaciones económicas y políticas con el vecino. El MERCOSUR está en una etapa de control de daños, y hay

que gestionar una situación difícil, pero sobre todo no hay que confundir el lugar que ocupa esta labor con relación a la agenda global. Ahora Uruguay está alineado con Brasil, pero este bilateralismo no ha dado resultados claros hasta el momento. En una época en que el mundo quiere acercarse a Brasil, ser un país limítrofe con un acuerdo comercial de los más profundos que Brasil tiene con un tercero, no parece razonable alejarse de él. Este sentido común básico es compartido en todo el espectro político de Uruguay. Sin embargo, es necesario que el bilateralismo dé algunos frutos. Uno evidente y urgente es recuperar la capacidad de la suscripción de acuerdos con terceros países sin modificar ningún aspecto de las relaciones preferenciales obtenidas hasta ahora. El statu quo del MERCOSUR es inconsistente en esta materia, dado que funciona y funcionará como una Zona de Libre Comercio, pero tiene restricciones que están asociadas al funcionamiento como Unión Aduanera»¹¹. No es mucho lo que Uruguay le reclama a Brasil, sostiene Vaillant, no es más que lo que Estados Unidos le da a México, por concesiones comerciales iguales o superiores. Vaillant coloca la valoración de la década perdida de la integración regional y apunta algunas recomendaciones de cómo Uruguay debería salir de este paso reivindicando un mayor margen para la libertad comercial del país.

Queda planteado el dilema de cómo asegurar ciertos márgenes de maniobra para una economía pequeña como Uruguay, cómo fortalecer el vínculo con Brasil y mantener en el tiempo posibles logros en este sentido más allá de cambios de regímenes en uno o en otro país, y a la vez cómo volver a llenar de contenido y reglas claras al MERCOSUR, del que Uruguay ha sido uno de sus mayores defensores, para que sea algo más que una plataforma de exportaciones y algo más que una zona de libre comercio o una unión aduanera imperfecta.

Desafíos regionales relacionados con la sostenibilidad ambiental

Todos los países de la región tienen altas dotaciones de recursos naturales por lo que sus potencialidades y vulnerabilidades en este sentido son compartidas. Como resaltan Lanzilotta y Zunino en su aporte al Proyecto «Uruguay+25», si a las actividades primarias (8% del PIB), se les suma las industrias orientadas a transformación de productos primarios (7%) y el turismo (6%), resulta en que algo más de un 20% del PIB de Uruguay estaría estrechamente ligado a la explotación y procesamiento de diversos recursos naturales. A la vez, los patrones exportadores de todos los países de la región son también intensivos en el uso de recursos naturales, por lo que estos sectores juegan un rol importante en el total de exportaciones y el ingreso de divisas.

A continuación se retoman algunos de los desafíos que fueron identificados por Alemany y Lanzilotta en el Informe PNUMA/Red MERCOSUR donde se plantea que si bien hubo avances en los últimos treinta años estos han sido bastante limitados, y aún se está lejos de una construcción de una institucionalidad moderna que promueva sinergias y coordinación a nivel regional.

11 «Uruguay+25», Vaillant (2014).

«A nivel regional, los procesos de integración deberían ser los espacios naturales para la coordinación de políticas medio ambientales y productivas. Se ha generado una incipiente institucionalidad que aún dista de ser una alternativa real para una gestión coordinada con relación al uso de recursos. Falta cooperación y coordinación efectiva tanto a nivel regional como a nivel global, ya que por ejemplo, si bien se cuenta con instancias formales de coordinación a nivel de MERCOSUR (como las reuniones de ministros de medio ambiente o el Subgrupo de Trabajo n.º 6) e instrumentos tales como el Acuerdo Marco sobre medio ambiente del MERCOSUR (junio 2001) su efectiva implementación es aún una tarea pendiente. El Acuerdo Marco, que recién entró en vigor en 2004, tiene como objeto el desarrollo sustentable y la protección del medio ambiente mediante la articulación de las dimensiones económicas, sociales y ambientales, contribuyendo a una mejor calidad del ambiente y de la vida de la población, y pretende regular la cooperación ambiental a escala regional con énfasis en varias temáticas entre las que se incluye la gestión sustentable de los recursos naturales. Las políticas consensuadas a nivel regional en este ámbito aún no se aplican, se desperdician recursos y existe preocupación por la acción de agentes no estatales».¹²

Como se señalaba en el Informe PNUMA/Red MERCOSUR, «los avances a nivel regional no solo dependen de avances normativos y del grado de internalización de estos compromisos, sino que además dependen en gran medida de los mecanismos de confianza y voluntad política de los países involucrados para lograr una implementación efectiva. Coordinar regionalmente tiene beneficios, pero también costos o riesgos que difícilmente serán asumidos por los actores privados de no existir cierto liderazgo, incentivo o coerción por parte de los gobiernos nacionales. En el plano regional, así como en el internacional, el liderazgo de los Estados para construir plataformas de compromiso compartidas sigue siendo una pieza clave para lograr procesos que involucren a los demás actores del desarrollo y generen cambios reales en las normativas regionales e internacionales y en las prácticas en el terreno»¹³.

Actores de países como Paraguay o Uruguay alertan que los procesos de integración padecen fuertes asimetrías, como las que existen en el seno del MERCOSUR, con prácticas proteccionistas de los países de mayor tamaño que lideran el bloque. Esto genera, entre otros problemas, desméritos y desprestigio del bloque regional y de los países líderes en el concierto internacional lo que puede impedir negociaciones más favorables con otros bloques. Además, en la medida de que no se avance en los mecanismos de reducción de asimetrías y compensación, se seguirán creando perjuicios innecesarios y sensibles para las economías de menor tamaño relativo. Estas dinámicas generan desconfianza hacia las ventajas naturales de los procesos de integración, y actúan de forma indirecta como desincentivos para la promoción o coordinación de políticas regionales en general, y para el uso eficiente de recursos en particular.

12 Alemany, «Capítulo V: Escenarios regionales en materia de desarrollo institucional y de políticas orientadas a la eficiencia en el uso de los recursos», PNUMA-Red MERCOSUR, *Eficiencia del Uso de los Recursos Naturales en América Latina* (2010).

13 Alemany, *PNUMA-Red MERCOSUR* (2010).

Los obstáculos de coordinación para la aplicación de los acuerdos regionales también se observan en la aplicación de acuerdos internacionales. Los principales desafíos institucionales (de *governance*) que enfrentan los países de la región se pueden resumir en:

- Temas pendientes de alta prioridad en la agenda de desarrollo y sostenibilidad: la sostenibilidad ha permeado el discurso político, se ha traducido en algunas políticas y normas innovadoras, pero no siempre se implementa efectivamente.
- Contradicciones en las estrategias de desarrollo existentes: en términos de sostenibilidad y definición de prioridades, sigue predominando la falsa oposición entre competitividad y sostenibilidad a pesar de la evidencia empírica contraria.
- Modalidades de construcción e implementación de las políticas ambientales, productivas y tecnológicas: hay falta de complementariedad y articulación entre actores y políticas, acompañada de falta de incentivos.
- Insuficiencias para la promoción de modelos de desarrollo sostenibles, en términos de capacidades de todos los actores pero también en claridad de mandatos, niveles de toma de decisiones y tensiones entre diferentes poderes del Estado, y dimensiones territoriales, desde lo local a lo internacional.

Desafíos a nivel país para un desarrollo sustentable e inclusivo

Desarrollo económico-productivo: innovación y sustentabilidad

La base de la riqueza de Uruguay sigue siendo su tierra y el ganado, más allá de los grados de incorporación de tecnología. Lanzilotta y Zunino analizan los beneficios y perjuicios de que la economía posea una base productiva fuertemente basada en recursos naturales y hacen la primera estimación para Uruguay de la contribución del capital natural al crecimiento. Plantean que los argumentos típicamente utilizados para cuestionar la conformación de una matriz productiva con fuerte importancia de los sectores intensivos en recursos naturales no parecen confirmarse para el caso uruguayo ya que, entre otros hallazgos, el sector agropecuario tiene un alto efecto multiplicador y una capacidad de innovación mucho mayor de la que se creía. Por otro lado, varios autores coinciden en que una economía pequeña y abierta como la uruguaya, una senda de crecimiento sostenible requiere un crecimiento igualmente sostenible de los sectores de exportación.

Paolino, Mondelli y Rosas así como otros autores de esta obra y del Proyecto «Uruguay+25» coinciden en que «la economía del Uruguay está atravesando, durante la última década, por cambios muy significativos caracterizados por el dinamismo económico, el aumento inédito en la tasa de inversiones, la reducción y reestructuración de los niveles de deuda externa, y el aumento en el volumen y valor de las exportaciones. Como resultado de esta dinámica se comienza un proceso incipiente de convergencia, esto es, de acortamiento de la brecha económica entre Uruguay y el mundo desarrollado. Este proceso también se dio acompañado por una mejora en los indicadores sociales y de distribución del ingreso».

Uno de los desafíos centrales que surge entonces de los diversos estudios del proyecto tiene que ver con el aprovechamiento del contexto del *boom* de los *commodities* y la agregación de valor que se ha venido dando en algunos sectores y cómo se puede potenciar/mantener en el tiempo a la vez que sus beneficios permitan la mejora de las condiciones de trabajo, el fomento del empleo y la reducción de las desigualdades y la pobreza.

Es decir, *¿Uruguay será capaz de superar la trampa de los países de ingreso medio?* Esta es la misma pregunta que se hacen hoy, en otra escala obviamente, los tomadores de decisión chinos y en la que buscan lecciones aprendidas con algunos de sus socios estratégicos del bloque de los BRICS, entre ellos Brasil.

Paolino, Mondelli y Rosas inician su estudio «Uruguay+25», afirmando que en el período reciente Uruguay «mantiene y profundiza el perfil de inserción internacional del Uruguay especializado en la exportación de productos agropecuarios y agroindustriales con diferentes niveles de transformación, los cuales explican el 70% de la canasta exportadora de bienes». Lanzilotta y Zunino destacan la producción de cereales y oleaginosos (trigo, maíz y soja principalmente) y de carne (bovinos y ovinos en menor medida). En el capítulo de Paolino *et al.*, se detalla que esto fue posible por incrementos destacados en la productividad de diversos subsectores durante los últimos diez años, lo cual también contribuye a explicar el muy sustantivo aumento en los precios de la tierra de uso agropecuario asociados a mayores expectativas de rentabilidad y cambios en las funciones de producción de las principales producciones sectoriales». Lanzilotta y Zunino resaltan que esto a su vez se ha visto favorecido por el hecho de que aproximadamente un tercio de la inversión extranjera directa (IED) —entre 2005 y 2011— que llega al Uruguay tiene como destino la producción directa de productos primarios o el sector turístico, por lo que se encuentra estrechamente ligada a la dotación de recursos naturales.

En el estudio de Aboal, Mondelli y Vairo¹⁴ del Proyecto «Uruguay+25» presentan una serie de hallazgos sobre la innovación en el sector agrícola-ganadero, y presentan evidencia cualitativa de que en la década pasada los inversores extranjeros en granos y semillas oleaginosas trajeron capitales pero también nuevas tecnologías así como innovaciones no tecnológicas (nuevos modelos de organización y de negocios). Sin embargo, las inversiones extranjeras en los sectores de manufacturas y servicios no muestran una correlación sistemática entre la propiedad en manos de extranjeros y el esfuerzo innovador de sus firmas, por lo que parecería ser un canal particular de transmisión de innovación en el caso de algunas industrias agrícolas en Uruguay.

Lanzilotta y Zunino plantean que cada incremento de 1% en los precios internacionales de los alimentos se traduce en un 0,3% de incremento del PIB uruguayo. De esta forma, el contexto internacional observado en los últimos años, donde los precios de los *commodities* alimenticios se incrementaron aproximadamente un 50% entre 2005 y 2012, representó un claro impulso para la economía uruguaya.

14 Véase el estudio completo publicado por «Uruguay+25»: Aboal, Mondelli y Vairo (2014).

Pero, como señalan Bértola y Bertoni en su aporte a este ejercicio «el boom de precios de los *commodities* solo ha tenido efectos positivos de largo plazo en aquellos países que aprovecharon esas coyunturas para promover dinámicas de diversificación de la estructura productiva capaces de viabilizar una inserción internacional» que permita reducir vulnerabilidades. A esto se agrega que el desafío no está solo en la diversificación sino en la agregación de valor y el derrame de los sectores intensivos en recursos naturales a otros sectores como el de servicios, producción de conocimiento, etcétera. En este sentido, Gustavo Bittencourt y Nicolás Reig presentan una serie de escenarios vinculados a la productividad donde se analizan en profundidad los factores motores y se presentan escenarios posibles y probables.

Flores y Rovira sostienen también que «la trayectoria de crecimiento económico de los países está vinculada a su capacidad de avanzar en el patrón de especialización exportadora, ampliando las posibilidades de producir y exportar en forma competitiva productos de mayor valor, que requieren de la acumulación de nuevas capacidades tales como el capital humano, físico e institucional. Siendo las ventajas comparativas dinámicas, existen numerosos factores que posibilitan una transición exitosa hacia nuevos productos e industrias, desde el descubrimiento de nuevos recursos, o la existencia de incentivos adecuados para las decisiones empresariales, hasta las políticas educativas, de innovación, e industriales, incluyendo la promoción de inversiones y la política comercial, entre otras».

Ahora bien, en el capítulo de Deagosto *et al.* se alerta que «Uruguay se encuentra en un estadio avanzado de su transición demográfica, y por ende, el margen para continuar creciendo a partir de la incorporación de mano de obra es cada vez más escaso. Como consecuencia de esto, el crecimiento de los próximos años deberá estar sustentado, principalmente, en el capital físico y en ganancias de productividad». Por lo tanto sostienen que «la posibilidad de seguir apoyando el crecimiento a partir de la acumulación de factores es limitada. La complementariedad de los factores hace que, en ausencia de cambios tecnológicos intensos y mejoras sustanciales de las formas de organizar los procesos de producción, las restricciones demográficas de Uruguay podrían ser un freno para el crecimiento económico. Incluso, incrementos adicionales de la tasa de actividad femenina podrían ser insuficientes para evitar que el factor trabajo termine operando como un freno para el crecimiento. Como consecuencia de lo anterior, el desafío de mantener tasas de crecimiento más elevadas que en la segunda mitad del siglo XX requiere, además de tasas de inversión altas, avances sustanciales en los determinantes «últimos» del crecimiento que permitan sentar las bases para incrementar la calidad del capital humano, fortalecer la capacidad de innovación de los agentes, así como facilitar la incorporación y adaptación de tecnología por parte del sector privado y público».

Mordecki y Ramírez en su estudio del Proyecto «Uruguay+25»¹⁵ constatan una relación positiva entre crecimiento, inversión y empleo en Uruguay que sustenta el impacto po-

15 «Uruguay+25», Mordecki y Ramírez (2014).

sitivo de las políticas de promoción aplicadas en la economía. Señalan a la vez que la relación entre la ocupación y la inversión no es clara y que en algunos casos aparece como negativa, lo que podría estar evidenciando un fenómeno de inversión ahorradora de mano de obra, y en sectores menos intensivos en mano de obra. Plantean que probablemente los sectores que principalmente recibieron la inversión en los últimos años no son los más empleadores, por lo que valoran positivamente el cambio en la Ley de Promoción de Inversiones poniendo énfasis en la creación de empleos para la evaluación de los proyectos a promover.

Flores y Rovira analizan el patrón de especialización de Uruguay, «por su relevancia en cuanto a las opciones de transición hacia estructuras exportadoras más complejas y de mayor valor. Estas nociones se sintetizan en el concepto de “valor estratégico” de los productos o de las canastas de exportación, que implica considerar que la posibilidad de tránsito hacia nuevos productos depende de las capacidades disponibles, reconocidas como determinantes endógenos del crecimiento y reveladas en el patrón de especialización del que se parte». En la literatura reciente se han desarrollado propuestas sobre la forma en que los países en desarrollo pueden realizar un cambio estructural, dadas sus ventajas comparativas, pero que no se trata de países donde la mayor riqueza son los recursos naturales y la tierra como es el caso de Uruguay.

Flores y Rovira proponen enfocar los esfuerzos de política en la complementariedad de terceros países con Uruguay desde el punto de vista de su especialización comercial, lo que permite identificar socios potenciales, como es el caso de Irak, Liberia, algunos países de la Unión Europea y otros que recientemente se unieron a ese bloque, algunos países de Centroamérica y África, y finalmente los dos grandes socios del MERCOSUR. Con la excepción de Irak y Costa Rica, los autores sostienen que Uruguay no ha traducido estas complementariedades en comercio efectivo, lo que puede responder a barreras de distinta índole, en particular geográficas.

Rius en su aporte al Proyecto «Uruguay+25», resalta además que tipos de cambio desalineados con los principales socios comerciales, al igual que barreras al comercio intra-bloque, o proteccionismos más antiguos, son otros desafíos para las políticas que aspiren a favorecer la inversión. La cooperación regional e internacional en estas materias no puede darse por sentada, lo que demanda creatividad y pragmatismo en las respuestas del país. Numerosas investigaciones señalan la relevancia de esas variables para el desarrollo productivo y los limitados márgenes de maniobra de una economía pequeña como la uruguaya. Por su parte Vaillant analiza en profundidad el margen de maniobra de la política comercial de nuestra economía y plantea que los cuellos de botella son domésticos y se centran en el sector educativo, la infraestructura (transportes y energía) y la eficiencia en el desarrollo de las actividades económicas que monopoliza o controla el Estado.

En cuanto a la política industrial en sí misma, Rius recuerda que se hace política industrial hasta cuando no la hay, y retoma algunas de las lecciones aprendidas en la región al respecto, destacando que la nueva política industrial se construye a partir de políticas horizontales (promueven el desarrollo productivo de las empresas sin que el Estado deba optar por sectores a favorecer) y verticales (discriminan positivamente a algunos

sectores, ramas o conglomerados). Plantea a la vez que son necesarios procesos técnicos y políticamente defendibles de selección de beneficiarios cuando se asignan recursos a sectores específicos.

Los cambios sectoriales que se procesan en el agro están consolidando trayectorias tecno-económicas de intensificación de la producción agropecuaria inéditas en la historia nacional. Este proceso se da concomitantemente con un escenario de cambios climáticos globales que impactan crecientemente sobre la producción agropecuaria nacional, lo cual termina por configurar un escenario de mayor incertidumbre y se convierte entonces en una traba estructural a intentar remover, con los elementos tecnológicos disponibles y apelando a desarrollos institucionales ad hoc basados en políticas públicas explícitas.

Uruguay tiene condiciones propicias para desarrollar capacidades en materia de armonización productiva y ambiental, que pueden a su vez ser importantes en la diferenciación del país en la esfera internacional. La base renovada de competitividad refiere a las IED que tienen en el sector agropecuario, en el agroindustrial y en el turismo sus dos bases principales. Esto provoca no solo un cambio en la estructura relativa de precios de los factores de producción, con impactos muy importantes en el aumento de precios relativos de la tierra, sino que se traduce en la selección de tecnologías de producción cada vez más intensivas en el uso de insumos tecnológicos y bienes de capital y en la obtención de mayores niveles de productividad. En esta situación la «presión ambiental» es creciente y esta mayor presión va *paripassu* con cambios tecnológicos que implican una menor preservación de los recursos naturales e inauguran una nueva agenda ambiental.

Rius amplía el análisis de inversiones y fiscalidad, introduciendo también los dilemas de la fiscalidad ambiental, entendida como los impuestos o subsidios orientados a desestimular comportamientos nocivos para el medioambiente e incentivar los ambientalmente deseables. Señala que las políticas tributarias dirigidas al uso responsable de recursos naturales finitos deberían ser cada vez más reconocidas en la misma planificación integral de políticas de inversión para el desarrollo. Un componente fundamental de esas reformas se centra en la tributación sobre combustibles, reflejando la centralidad de transportes y energías en la emisión de gases de efecto invernadero. A su vez, en América Latina el transporte de pasajeros genera aproximadamente la mitad de las emisiones de todo el transporte, y en las grandes urbes se hace evidente la influencia recíproca de inversiones públicas en infraestructura, regulación del transporte público, y otros procesos de cambio social (movilidad hacia suburbios y vaciamiento de los centros) que involucran inversión de los hogares (en vivienda). Si eso no fuera suficiente, resalta que cambios en la fiscalidad de los combustibles suelen tener efectos redistributivos entre estratos de familias y afectar desigualmente a sectores productivos y empresas. Estas interdependencias hacen que una perspectiva estrecha sobre instrumentos y objetivos de políticas corra el riesgo de generar efectos no previstos ni deseados, o de ser ineficaz respecto a la meta principal establecida. En definitiva, Rius plantea que si se busca inducir o facilitar decisiones económicas con una perspectiva de desarrollo inclusivo sustentable, se requieren paquetes de reforma fiscal ambiental más que innovaciones puntuales.

A su vez, Rius resalta que «las inversiones en infraestructura determinan decisiones de inversión de los demás sectores de la economía y, a través de ellas, condicionan el perfil ambiental de la estructura económica del país. Por ejemplo, descartar la opción del gas natural para la generación eléctrica y la industria (que se materializa en la regasificación *off shore*) implicaría retrasar la reconversión tecnológica de esos sectores (ya que las inversiones de hoy comprometen el perfil de tecnologías del próximo par de décadas), prolongando en el tiempo a la vez condiciones de precios, competitividad e impacto ambiental inferiores».

Desigualdad y vulnerabilidad

Las vías informales de construcción de cohesión social históricas de Uruguay están en profunda transformación, y las llamadas clases medias dejaron de ejercer presión interna para la mejora de los servicios públicos privatizando la educación de sus hijos y la salud, así como la seguridad de sus hogares.

Arim, De Rosa y Vigorito en su aporte al Proyecto «Uruguay+25» señalan que «algunos estudios han puesto de manifiesto que muchas de las reformas recientes ya desplegaron una buena parte de sus efectos sobre la desigualdad y que, por lo tanto, para mantener su tendencia al descenso se requieren intervenciones sobre sus determinantes en el largo plazo, así como una nueva ola de reformas. Estos aspectos referirían a los condicionantes de la estructura productiva y su capacidad para generar empleo y salarios de buena calidad, el acervo educativo de la población, las diversas formas de propiedad de los diferentes activos y su distribución y los márgenes para la expansión de las políticas redistributivas actualmente vigentes (básicamente transferencias e impuestos a la renta)».

Por otro lado, Muinelo y Roca en función de los resultados de su estudio para el Proyecto «Uruguay+25» señalan que si bien las políticas fiscales han contribuido a consolidar la senda de crecimiento económico del país, no sería posible afirmar que las políticas fiscales hayan permitido reducir sensiblemente la desigualdad.

Bértola y Bertoni plantean que «son persistentes las dificultades para gestionar el gasto público de manera de asegurar el cumplimiento de los objetivos de las políticas que sustentan y como consecuencia garantizar su impacto distributivo. Es decir, tanto del lado de la estructura tributaria como del lado de la eficiencia del gasto hay mucho por hacer». Rius por su parte sugiere que se deberá «considerar la adopción de reglas fiscales que provean el grado adecuado de rigidez/flexibilidad, respetando las preferencias colectivas por la redistribución y las presiones de largo plazo sobre el Estado asociadas al cambio demográfico». En ese sentido, señala que «una agenda pertinente al Uruguay de “reforma fiscal ambiental” plantea la posibilidad de financiar inversiones con el ingreso de impuestos que gravan comportamientos ambientalmente indeseables y el ahorro del retiro de subsidios (explícitos o implícitos) a similares conductas. Más específicamente, dichas reformas van dirigidas a corregir externalidades e incentivos para sustentar consumos, formas de producción y otras prácticas con menos efectos nocivos sobre el medio ambiente».

Existen diferentes apreciaciones sobre el impacto de las políticas fiscales en la desigualdad, pero todas las interpretaciones llevan a la conclusión de que para mantener la reducción de la desigualdad, en el corto plazo será necesario diseñar nuevas intervenciones que actúen sobre los factores determinantes de la desigualdad.

En este sentido, Midaglia *et al.* sugieren integrar al análisis y a las políticas públicas la idea de vulnerabilidad que «busca conceptualizar a sectores susceptibles de movilidad social descendente o poco proclives a la movilidad social ascendente que pueden encontrarse tanto en sectores pobres como no pobres» (Filgueira, 2001). Señalan que en Montevideo el sector en condición definida como «vulnerable» se compone por un total de 60.535 hogares, mientras que en el interior es algo mayor y comprende a 69.082 hogares. De esos hogares, para ambas regiones del país, la cuarta parte está en situación de pobreza medida en términos de ingreso, mientras que la incidencia de la indigencia es baja, de un 1% de los hogares tanto para Montevideo como para el interior.

HOGARES VULNERABLES

Su situación de relativo bienestar puede empeorar rápidamente frente a acontecimientos de excepcionalidad externa —crisis económicas, fallecimiento de familiar, etcétera— así como por la etapa vital de los integrantes de hogar. A ese estrato social se lo denominó «vulnerable», teniendo en cuenta la precariedad de su ubicación en la escala social (Midaglia *et al.*).

Según el estudio de Midaglia *et al.* existen enormes diferencias en los montos de las jubilaciones provenientes de algunas cajas paraestatales —bancaria y profesional— con relación a las demás cajas jubilatorias y sobre todo en comparación con el sistema estatal (BPS).

En el marco del proyecto no se trabajó sobre los datos de pobreza rural y pobreza urbana, pero a futuro el planteo de las vulnerabilidades que desarrollan Midaglia *et al.* podría cruzarse con los hallazgos existentes en torno a la reducción de la desigualdad, el aumento del empleo, las mejoras en las condiciones de trabajo y remuneraciones que se han venido dando en el medio rural como parte del crecimiento y la *boom* de los *commodities*.

Bértola y Bertoni destacan que «la posibilidad de articular políticas más o menos focalizadas para garantizar el ejercicio de derechos y avanzar hacia verdaderos sistemas universales —y solidarios— de protección parece una alternativa posible». En el marco del Proyecto «Uruguay+25» Midaglia *et al.* proponen recomendaciones relacionadas con la protección social a la que se suman aportes de Gustavo de Armas, se prepararon artículos sobre educación que se incluyen en este libro así como líneas fuerza para la intervención en la primera infancia a cargo de Cristina Lustemberg. Los temas de vivienda y salud no se trataron específicamente, pero merecen un análisis en profundidad, y quizás en vivienda aún más porque si bien existen varias iniciativas en curso, no se ha avanzado en un enfoque de sistema o política de Estado y hay mucho camino por hacer de cara a una concepción integral del derecho a la vivienda que se traduzca en políticas eficaces y de largo alcance.

Desafíos de gobernanza

La construcción de bienes públicos: en varios estudios se reconoce el avance en la construcción de bienes públicos en los diversos ámbitos de la sociedad (desde la trazabilidad genética del ganado hasta la reciente regulación del uso de los suelos), a futuro se deberá innovar en la construcción de bienes públicos en colaboración con los diferentes actores del desarrollo y haciendo las apuestas estratégicas que resulten más beneficiosas para el país en su conjunto.

La eficiencia del Estado y la calidad de los servicios públicos: a lo largo de todos los estudios se señalan los desafíos de coordinación y concertación, y en algunas áreas las deficiencias de la ingeniería institucional son mucho más fuertes que en otras (como en recursos naturales o infancia/adolescencia). La necesidad de mejorar la planificación, el monitoreo y evaluación va de la mano de varias apreciaciones sobre la necesidad de mejorar la eficiencia del Estado, pero también se plantean interrogantes sobre las decisiones más estratégicas para el uso de los recursos en esta etapa de crecimiento de cara a la reducción de vulnerabilidades a futuro. El Estado uruguayo ha avanzado en varias dimensiones, pero sigue permaneciendo la duda de si será capaz de transformar su estructura típica del siglo XX a las necesidades del siglo XXI.

En cuanto a la calidad de los servicios públicos y en particular aquellos relacionados con las funciones centrales del Estado, no escapa a ningún observador que la gran mayoría de los reclamos o debates de la opinión pública están vinculados con la percepción de que la calidad de la educación, la salud y la seguridad no responden a los desafíos presentes. Faroppa en su estudio académico que se presenta más adelante plantea recomendaciones para la integración del enfoque de derechos humanos en la búsqueda de soluciones de política para los temas de seguridad y convivencia.

La gestión del territorio: Bervejillo señala en su estudio del Proyecto «Uruguay+25» que «se produjo una creciente incorporación de enfoques territoriales en algunas políticas sectoriales del gobierno nacional, especialmente las sociales, económicas y de infraestructura. Estos cambios suponen que las políticas sectoriales toman en consideración cada territorio (región, ciudad, barrio) como un espacio de acción específico, al cual deben ajustarse las propuestas, y a la vez como un ámbito de coordinación y cooperación de actores —gubernamentales y sociales— para la gestión de las políticas». El nuevo enfoque se está traduciendo también en una acumulación saludable de conocimiento experto y académico sobre las dinámicas territoriales, contribuyendo a generar una incipiente «cultura del territorio». Sin embargo, queda mucho por hacer para consolidar los nuevos enfoques y prácticas, y para sustentar la eficacia de las nuevas políticas. Una de las carencias observadas se relaciona con el vínculo entre planificación espacial (urbanismo, infraestructuras), políticas sociales y políticas de desarrollo territorial. Este vínculo es aún incipiente, y enfrenta dificultades que resultan de la sectorización institucional y de la diversidad de culturas profesionales en juego. En lo institucional, aparece como un tema crítico, todavía no bien resuelto, el vínculo a nivel del gobierno nacional entre ordenamiento territorial y coordinación de políticas sociales, de desarrollo y medioambiente.

La segregación territorial creciente en las ciudades, el aumento de los desafíos de la urbanización que afectarán cada vez más al cordón urbano Colonia-Maldonado son solo parte de los problemas a los que se tiene que anticipar y no esperar que aumenten y se vuelvan aún más difíciles de resolver.

Uno de los mayores desafíos a nivel nacional pasa quizás más por el reencuentro entre lo rural y lo urbano, donde es necesario un mejor conocimiento de las dinámicas del Uruguay rural y sus aportes a la innovación, la producción, la generación del empleo y la desigualdad, y donde es necesario avanzar en la valoración de las ventajas propias de cada territorio para fortalecer el Uruguay de cercanía territorial. Es decir, la cercanía territorial no es solo porque se trata de un país «chico» en superficie (lo cual también es relativo) sino porque los territorios tienen atributos y desafíos comunes y, en el caso de Uruguay, la cohesión territorial va de la mano de la cohesión social. Los avances preliminares que se han venido dando para la descentralización desde 2010 aún requieren de un empuje mayor y eso implica también una mejora en las capacidades de gestión de las estructuras gubernamentales subnacionales, así como la renovación del imaginario colectivo urbano-centralista, que sigue viendo al campo como en los años sesenta u ochenta.

Prospectiva y escenarios globales +25

Notas sobre el enfoque prospectivo y la revalorización creciente de la planificación

En el mismo sentido que señala Garcé en su aporte al Proyecto «Uruguay+25», desde los años noventa a nivel internacional y en América Latina desde comienzos del siglo XXI se ha venido dando una «revalorización de la planificación y de las políticas, que enfatizan la concepción estratégica tanto del diseño como de la ejecución, el carácter participativo de ambos subprocesos y la necesidad de asegurar la anticipación del futuro, la coordinación de las acciones y la evaluación de resultados»¹⁶.

Pero el enfoque prospectivo se ha venido desarrollando en profundidad desde mediados del siglo XX en torno a las escuelas francesa y sajona, que han sido referentes en el desarrollo de diferentes metodologías y herramientas de anticipación (entre las que se encuentran los escenarios), que integran elementos más intuitivos o más cuantitativos según las necesidades. Este enfoque se ha integrado de formas diversas en la organización del Estado y la planificación de políticas (tanto en la planificación tradicional en el pasado como en la planificación estratégica permanente desde fines de los años noventa), así como en organismos internacionales, empresas transnacionales, iniciativas de la sociedad civil, y sus lugares de origen, es decir las agencias de inteligencia y particularmente la inteligencia militar.

Dado que la prospectiva se ha venido usando también intensivamente con sus propias variaciones o adaptaciones en Asia desde hace varias décadas (fundamentalmente en

16 CEPAL-ILPES (2006) Lira, Luis, «Revalorización de la planificación del desarrollo», Serie *Gestión Pública* n.º 59, Santiago de Chile.

Japón y China pero no solamente), es posible que se pueda pensar en que se esté consolidando una escuela asiática con sus propias particularidades.

La prospectiva es una disciplina de la ciencia política y de la historia para unos (escuela francesa), de la sociología o de las relaciones internacionales para otros (escuela norteamericana o sajona). Más allá de la adhesión a una escuela u otra, lo que interesa en la práctica, es la optimización de instrumentos que variarán según las necesidades de anticipación que se identifiquen en cada caso¹⁷.

En América Latina existen algunas iniciativas de prospectiva regional pero no hay una acumulación importante de ejercicios prospectivos nacionales o regionales. Por lo que pareciera que aún falta masa crítica para poder sostener que hay una escuela latinoamericana de prospectiva con sus características propias y referentes no solo académicos. Vale la pena destacar los esfuerzos de producción de análisis prospectivo y espacios de diálogo que han venido promoviendo en la región tanto el Programa de Análisis Prospectivos y Escenarios Políticos (PAPEP del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - (PNUD))¹⁸ como el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) y la CEPAL. Desde el ILPES y la CEPAL se han identificado *tres funciones básicas de la planificación*¹⁹ sobre las que han desarrollado diferentes estudios, manuales y herramientas:

La primera, *prospectiva*, busca ilustrar las perspectivas a mediano y largo plazo para el conjunto de los ciudadanos, clarificar las alternativas de decisión de las autoridades públicas y explorar nuevas estrategias políticas, económicas y sociales.

La segunda apunta a mejorar la *coordinación y la concertación*: implica por un lado la interacción del gobierno con las restantes fuerzas políticas, económicas y sociales que permita concertar sobre distintos temas. Por otro lado, la coordinación al interior de los gobiernos se propone para alcanzar en tiempo y forma los objetivos trazados. Ambas, la concertación y la coordinación son imprescindibles para orientar con dirección estratégica el desarrollo económico y social y, al mismo tiempo, para velar por una asignación eficiente y equitativa de los recursos públicos.

La tercera función es la *evaluación*. Esta constituye uno de los pilares del nuevo modelo de gestión pública que se ha ido imponiendo tanto en el mundo desarrollado como, más recientemente y con mayores dificultades, en el mundo en desarrollo. Este modelo que se orienta a los resultados de la gestión también involucra distintas dimensiones de la evaluación: dentro del propio aparato gubernamental, en su relación con el Parlamento y con la ciudadanía. Aunque la instrumentación plena de este enfoque requiere un conjunto equilibrado de instrumentos, los diversos mecanismos de seguimiento y evaluación de las acciones públicas constituyen el eje de esta función.

17 Alemany, C. PAPEP-PNUD (2006), *Desafíos y oportunidades para el ejercicio de la prospectiva en América Latina*.

18 Véase <<http://d7.papep-undp.org>>.

19 CEPAL-ILPES (2006).

La prospectiva es mucho más que escenarios y permite abordar procesos nacionales u organizacionales desde «el fin de la historia» y reconstruir «hacia atrás» (rebobinar) las posibles hojas de rutas, o alternativas de políticas-estrategias. La realidad social es más creativa que cualquier ejercicio de prospectiva, por lo que todo investigador o tomador de decisión que haga uso de estos instrumentos deberá tener un conocimiento profundo de las tendencias históricas y de la coyuntura presente que pretenda analizar²⁰. En ejercicios de prospectiva proactiva se trabaja con escenarios negativos que, de suceder, pondrían en riesgo la estabilidad (para tratar de evitarlos), o con escenarios positivos orientadores de acciones colectivas o de políticas públicas (para identificar las medidas a tomar y llegar a esos escenarios en el futuro)²¹. A la hora de construir escenarios, se puede optar por dos grandes tipos:

- *Escenarios exploratorios*: partiendo de las tendencias pasadas y presentes que conducen a futuros verosímiles.
- *Escenarios de anticipación o normativos*: contruidos a partir de imágenes alternativas del futuro, podrán ser deseables (o favorables, llamados *Golden scenarios*) o no deseables o desfavorables; y son concebidos de forma retrospectiva.

En este capítulo, se presentan brevemente cuatro escenarios globales y otro grupo de escenarios que inicialmente se hicieron para América Latina y que se podrían aplicar al ejercicio «Uruguay+25». Las bases de los escenarios son el punto de partida sobre el que se construyen las imágenes de futuro; se trata por lo general de diagnósticos transdisciplinarios.²² En este caso, la base de los escenarios para Uruguay 2014 está dada por los hallazgos de los estudios de base del Proyecto «Uruguay+25», así como insumos-y-productos de los encuentros que se llevaron adelante y que se presentan al introducir cada sección de este libro. Por otro lado, dado que aumentan los esfuerzos sistemáticos para la reflexión del futuro global por parte de organismos diversos y que se han venido publicando en diversos formatos en los últimos años (informes 2020, 2030 y 2050), para las reflexiones en torno a los escenarios globales y regionales en este capítulo se retoman algunos de esos ejercicios.

Todos los informes internacionales sobre escenarios globales colocan al menos cuatro escenarios en los cuales uno es la pérdida de relevancia del sistema internacional y donde el más fuerte se impone sobre el más débil en su versión conflictiva o donde cada país se repliega sobre sí mismo (la posmodernidad como la vuelta al estado de naturaleza o la vuelta del proteccionismo a ultranza), un escenario de fortalecimiento de la gobernanza mundial donde los nuevos poderes globales apuestan a un liderazgo regulado y se construyen bloques o Estados continentales siguiendo las categorías de Methol Ferré, y otros dos escenarios donde por lo general uno es de statu quo donde sigue todo más o menos igual, y otro de conflicto generalizado por diversas razones (gobernabilidad, luchas por los recursos, etcétera).

20 Alemany, PAPEP-PNUD (2006).

21 Alemany, C. (2009), «Las escuelas prospectivas: semejanzas, diferencias y complementariedades», PAPEP-PNUD-FLACSO, mimeo, Curso virtual sobre Gobernabilidad y escenarios.

22 Alemany, PNUMA-Red MERCOSUR (2010).

El Informe de Gobernanza Económica Global 2020 se publicó en 2009 ante la constatación de que «prácticamente ningún líder político o económico estaba preparado para la crisis financiera que se desencadenó en 2008 y se convirtió en la peor crisis económica desde la Gran Depresión de los años treinta. Uno de los pocos economistas que predijo la crisis fue Nouriel Roubini, quien señaló: “Debemos aceptar que los modelos económicos solo extrapolan los desarrollos, pero no pueden predecir los puntos de inflexión. Y la gente, en general, cree que las cosas continuarán como hasta el momento solo porque han sido así durante un largo tiempo. El resultado es un autoengaño colectivo”»²³.

El mayor riesgo pasa por creer que todo va a seguir siendo «más o menos igual» y por ende no asumir estrategias proactivas para frenar los escenarios no deseables o las fuerzas motrices que los impulsan por un lado, y estrategias que incidan directamente sobre aquellas fuerzas motrices que a su vez son motores de cambio para avanzar hacia el escenario más deseable.

A continuación se retoman elementos de diferentes informes, pero en especial del Informe Global Trends 2030 con algunas variaciones, entre otras razones para reducir la centralidad excesiva que Estados Unidos tiene en el informe.

ESCENARIO 1

MOTORES ESTANCADOS (crisis profunda del sistema de gobernanza mundial)

Estados Unidos y Europa ya no son capaces o no están interesadas en un liderazgo global sostenido. La corrupción, los disturbios sociales, un débil sistema financiero e infraestructuras pobres son causantes de tasas de crecimiento lento en el mundo en desarrollo. El sistema de gobernanza mundial es incapaz de hacer frente a una pandemia generalizada: los países más desarrollados se aíslan de muchos países en vías de desarrollo en Asia, África y Medio Oriente.

ESCENARIO 2

FUSIÓN Y CRECIMIENTO (China y Estados Unidos como aliados)

El espectro de un conflicto en propagación en el Asia meridional lleva a que los Estados Unidos y China deban intervenir, por lo que Washington y Beijing encuentran otros temas para colaborar.

Las economías emergentes crecen más rápido que las economías avanzadas, pero el crecimiento del PIB en economías avanzadas también se acelera. La innovación tecnológica es fundamental para que el mundo supere la creciente escasez de recursos que proviene del rápido aumento de la prosperidad.

Este escenario se puede dar con variaciones: puede ser que ambas potencias definan sus acciones comunes en el marco del sistema multilateral y fortalezcan así la centralidad del sistema de Naciones Unidas, o bien que se trate de una colaboración mutua por fuera de las reglas del sistema internacional y que no necesariamente contribuya al fortalecimiento del sistema internacional.

23 Los escenarios de Ginebra sobre Gobernanza Económica Global 2020 (2009), FES, p. 6.

ESCENARIO 3

EL LENTE DE GINI: DESIGUALDAD Y BAJA GOBERNABILIDAD

Dominan las desigualdades dentro de cada país y entre países. El mundo está cada vez más definido por dos ciclos que se refuerzan, uno virtuoso que conduce a mayor prosperidad, y otro vicioso, que tiende a la pobreza, la desigualdad y la inestabilidad.

Las principales potencias siguen estando en desacuerdo; aumenta el potencial de conflicto. Un número creciente de Estados tienen crisis de gobernabilidad.

El crecimiento económico continúa a ritmo moderado, pero el mundo es menos seguro. Estados Unidos y la Unión Europea abandonan sus roles globales (*policeman* y *soft power*), lo que puede ser tanto una oportunidad como un riesgo; las formas de liderazgo de las nuevas potencias, China, India, Rusia y en otra medida Brasil también, darán el tono entonces de un nuevo orden o desorden mundial, si estos liderazgos son constructivos y respetan los tradicionales derechos de libre determinación y autonomía de los pueblos que la mayoría de estos países defendieron en el pasado.

ESCENARIO 4

UN MUNDO NO ESTATAL

Las nuevas tecnologías que favorecen una mayor potenciación de las personas, pequeños grupos y coalición ad hoc estimulan el poder creciente de los actores no estatales. Se trata de un mundo desigual. Se resuelven algunos problemas mundiales debido a que las redes logran fusionarse y que existe cooperación entre lo estatal y lo no estatal. Las amenazas en seguridad son un desafío creciente: el acceso a tecnologías letales y perturbadoras se expande lo que se usa como base para el aumento de las políticas de seguridad; el mundo está más «securitizado» pero menos seguro. Una visión optimista de este escenario tiene que ver con el aumento de la participación de las organizaciones sociales, la sociedad civil y la ciudadanía en general en iniciativas independientes que permitan avances en metas sociales deseables. El desafío es que esto también es cierto para iniciativas que no promuevan el bien público, y que por ende pone en cuestionamiento la capacidad de los Estados de mantener o promover el bienestar de sus poblaciones y en especial de los sectores más vulnerables o desfavorecidos.

Para identificar escenarios posibles para Uruguay al 2040, a continuación se retoma de forma sintética el ejercicio realizado para el Informe PNUMA/Red MERCOSUR²⁴. Estos escenarios se hicieron originalmente para América Latina 2030, pero son relevantes para contribuir a la reflexión de Uruguay al 2040.

En ese ejercicio se identificaron fuerzas motrices para dos esquemas de análisis: un esquema de sostenibilidad ambiental del modelo económico-productivo, y otro de eficiencia del uso de los recursos. Las fuerzas motrices son aquellas variables o factores que influyen de forma significativa sobre otras variables del sistema o subsistemas estudiados (*drivers*). En función de esas fuerzas motrices, se seleccionaron tres variables claves para cada esquema de análisis (sostenibilidad y eficiencia). Como se señaló al inicio de esta sección las variables claves se seleccionan entre las fuerzas motrices por su grado de incertidumbre e importancia (se definen cuánto más relevantes por sus influencias

24 Véase el estudio completo y los detalles para cada escenario en Alemany, PNUMA-Red MERCOSUR (2010).

sobre las demás variables, y cuánto más inciertas). Las variables seleccionadas originalmente se revisaron para el Proyecto «Uruguay+25».

Bittencourt y Reig, por otro lado, en su capítulo presentan uno de los ejercicios prospectivos del Proyecto «Uruguay+25» enfocado en los escenarios productivos y analizando en profundidad los diferentes conglomerados y sus fuerzas motrices o variables clave. Uno de los hallazgos de su análisis estructural es que «desde la perspectiva de los factores clave, algunos aparecen como determinantes en todos o casi todos los conglomerados (productivos), aunque con distinto orden de importancia: el acceso a los mercados externos, el capital extranjero, las políticas públicas y regulaciones, seguidos de los recursos humanos, la infraestructura y la innovación».

Fuerzas motrices identificadas para el esquema de sostenibilidad del modelo económico-productivo:

- Patrón de especialización y modelo exportador (Exportación de materias primas versus exportación de producción basada en recursos naturales —que puede ser intensiva en recursos naturales— con valor agregado).
- Inversión en capacidades, infraestructura, ciencia y tecnología.
- Régimen fiscal, reforma fiscal ambiental.
- Creación de empleo de calidad en sectores productivos.
- Políticas sociales integradas a estrategias económico-productivas (*clusters*, territorios particularmente afectados, universales pero adaptadas a contextos, apoyos a pequeños y medianos productores).
- Existencia de ámbitos institucionales de coordinación medioambiente-producción.
- Tipo o modalidad de gestión pública para temas productivos y ambientales (público-privada, tripartita, red, liderada por un solo sector o actor, comités de cuencas o regiones, etcétera).
- Niveles de descentralización, existencia o no de instituciones locales y qué tanto prevalece la regulación nacional o la regional.
- Capacidades institucionales, pero no únicamente las capacidades estatales, sino también de los actores privados en la medida en que sean beneficiarios y participantes activos de las políticas públicas.

VARIABLES CLAVE

VARIABLES CLAVE DEL ESQUEMA DE EFICIENCIA EN EL USO DE LOS RECURSOS

Variable clave 1: Incentivos para el uso eficiente de los recursos.

Variable clave 2: Presiones internas y externas para la mejora ambiental.

Variable clave 3: Disponibilidad de recursos, incluyendo infraestructura.

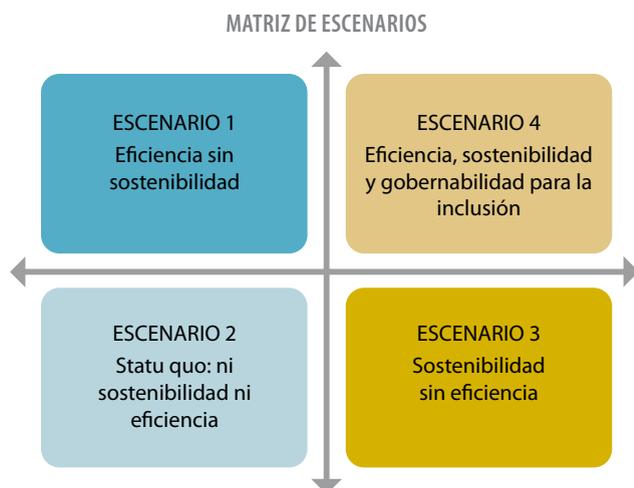
VARIABLES CLAVE DEL ESQUEMA DE SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL DEL MODELO ECONÓMICO-PRODUCTIVO

Variable clave 4: Estrategia económico-productiva.

Variable clave 5: Esquema de gobernabilidad y territorio.

Variable clave 6: Inversión en capacidades institucionales y tecnología.

El cruce de estas variables permitió llegar a la siguiente matriz de escenarios de eficiencia en el uso de los recursos y sostenibilidad, donde el escenario deseable es el de «eficiencia, sostenibilidad y gobernabilidad para la inclusión», y el escenario más riesgoso sería el mantenimiento del statu quo o la falta de un enfoque de eficiencia y sostenibilidad en el horizonte de los próximos veinticinco años²⁵.



El escenario deseable a nivel nacional supone que a nivel internacional se materializa alguno de los escenarios optimistas, ya que dados los desafíos globales identificados no sería viable en un escenario de «motores estancados». Por lo que, a futuro, como en el pasado, la interdependencia con el futuro posible de la región (en sus diferentes modalidades y plataformas posibles) y el mundo afecta los espacios de política para la construcción de escenarios positivos de futuro a nivel local.

25 La versión completa del análisis de las variables y sus cruces se presenta como parte de la Serie de Documentos de Base del Proyecto «Uruguay+25».

Si el MERCOSUR se consolidara como una plataforma de exportación, tal como sugieren algunos de los estudios, este escenario se puede conjugar tanto con una redimensión del MERCOSUR como con un camino en el que el MERCOSUR se queda en una plataforma de mínima y se fortalecen los acuerdos preferenciales con terceros. Es decir, que la consolidación del MERCOSUR, en oposición a la erosión o irrelevancia, pasa tanto por más integración y un posible tránsito hacia una zona aduanera e integración real en los planos profesionales, educativos y sociales, como por asegurar niveles mínimos de integración en modalidad de zona de libre de comercio pero con bases sólidas y reglas del juego claras y que se cumplan por todos los actores.

Desde una perspectiva integracionista el círculo virtuoso pasaría por el fortalecimiento de la participación de Uruguay en las cadenas globales y regionales de valor, pero las condiciones necesarias para el avance en los encadenamientos productivos regionales están muy atadas a la voluntad política de Argentina y Brasil cuyos escenarios político-estratégicos merecerían un estudio en profundidad. Por lo que, los ejercicios de pensar la región apuntan a soluciones diversas. Todos coinciden en que es necesario entender que «Uruguay es internacional o no es» usando la expresión de Caetano, Padrón y Barreto, y que requiere de líneas estratégicas de política exterior y de inserción internacional (políticas de Estado).

La agenda regional social, ciudadana y cultural de la región se ha consolidado a pesar de los procesos formales de integración por lo que su profundización no depende de qué plataforma de reivindicación comercial o política se priorice desde los gobiernos. Aunque parecería que el escenario deseable, dados los temas clave y posibles presiones internas y externas, no sería viable sin una participación ciudadana de peso (sea cual sea su forma). Ahora bien, los actores sociales deberán de tener estrategias diversas de incidencia en los diferentes procesos de definiciones de políticas públicas ya sean locales, nacionales, regionales o globales, o bien optarán por articularse a través de canales no formales, en clave del escenario de «un mundo no estatal» como el que plantea el Informe Global Trends 2030.

Las nuevas formas de movilización social podrán darse tanto en forma de reivindicaciones sociales tradicionales como para la defensa de reivindicaciones vinculadas a la inclusión, la sostenibilidad y la eficiencia. En todos los casos, la capacidad de los Estados de la región y de Uruguay en particular será seguramente cada vez puesta a consideración del escrutinio público, en cualquiera de los escenarios globales identificados. Las demandas sociales no institucionalizadas en el sentido del siglo XX, en la primera mitad del siglo XXI pueden tomar formas muy variadas, y no necesariamente se tienen que dar en términos de conflictos sociales como lo suponían las primeras crisis del siglo XXI donde se combinaron crisis económicas, sociales, institucionales y financieras. Las crisis del fin de la primera década de este siglo que se inician en 2008 se han definido como crisis interdependientes o síntoma de una crisis estructural largamente anunciada, pero pusieron nuevas formas de organización social local y global. Aunque cabe señalar que estas últimas crisis afectaron más a las economías más desarrolladas y no pusieron en *shock* a las masas de los países de menor desarrollo relativo que posiblemente enfrenten situaciones de inestabilidad en los próximos veinticinco años.

Quizás ya se haya superado el largo ciclo de «una crisis por década», y tanto Uruguay como otros países en vías de desarrollo han venido trabajando para reducir las vulnerabilidades de cara a posibles *shocks* externos en todas sus formas. El enfoque de reducción de vulnerabilidades en los diferentes ámbitos (económico-financiero, social para los grupos que se ubican en la cornisa de las llamadas clases medias, cambio climático, gobernanza, etcétera) puede ser un camino para anticipar posibles *shocks* y sus impactos en la sociedad y las personas más vulnerables.

Las recomendaciones que se presentan en los capítulos siguientes se presentan como ideas fuerza para promover el escenario deseable en el corto, mediano y largo plazo, y para frenar o reducir el impacto de aquellas fuerzas motrices que impulsan los escenarios menos deseables.

El escenario menos deseable (*statu quo*) es que todo siga igual desde la perspectiva de cómo se integran la sustentabilidad y la eficiencia en las políticas públicas, y podría combinarse con escenarios globales de aumento de la desigualdad, pero también sería compatible con cualquiera de los demás escenarios que surgen de los informes globales. Es decir, que un escenario global positivo no necesariamente significa que a nivel nacional se aprovechen las oportunidades que pueden dar contextos regionales o internacionales.

La capacidad de comprender mejor las dinámicas en curso, de anticipar riesgos y oportunidades, serán vitales para navegar la primera mitad del siglo XXI que seguramente será aún más compleja y sorpresiva que cualquier escenario que se haya diseñado. La capacidad de adaptación al cambio, la resiliencia y el fomento de la innovación como plantean Aboal, López y Crespi en su capítulo, serán necesarios en todas las áreas, y deberán acompañar cualquier esfuerzo por el logro de un desarrollo sostenible que permita continuar reduciendo las vulnerabilidades, la desigualdad y la pobreza y estar mejor preparados como sociedad para los *shocks* externos de cualquier naturaleza.

La justicia social o la sociedad igualitaria que han sido características intrínsecas de Uruguay suponen aprovechar las oportunidades de forma estratégica en el futuro atando cada vez más crecimiento económico con desarrollo. Pero implican también una nueva «reconciliación» nacional donde lo rural se encuentre con lo urbano, donde los centros de producción y de conocimiento se potencien, donde la política y la técnica se acerquen, y fundamentalmente, donde los grupos sociales vulnerables y aquellos más marginalizados encuentren caminos de entrada o vuelta a la sociedad y la economía.

La experiencia de la CIDE: historia, legado, lecciones y recomendaciones

Adolfo Garcé

Introducción

La década de los sesenta es vista, habitualmente, como el lento prólogo del quiebre de la democracia ocurrido en 1973. Los enfoques analíticos más frecuentes ponen especial atención en la irrupción de la violencia política (forja y ascenso del MLN-T), en la intensificación de la movilización de las organizaciones de trabajadores y estudiantes, en los esfuerzos por imponer el orden de los sucesivos gobiernos del Partido Nacional (PN) y el Partido Colorado (PC), todo esto en el contexto de desasosiego producido por el estancamiento económico y la aceleración de la inflación. La década de los sesenta, desde luego, fue todo eso. Pero no fue solamente eso. Además, entre 1961 y 1965 se llevó a cabo el mayor esfuerzo de programación económica que registra la historia del país. Esta tarea, ejecutada por la Secretaría Técnica de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) bajo la dirección de Enrique Iglesias, se realizó en el marco de la Alianza para el Progreso y señaló el punto más alto de la curva de la influencia de las ideas desarrollistas en Uruguay.

En la primera sección de este trabajo se repasan las principales fases de la tarea realizada y se presenta una síntesis de su extenso legado en diversos planos (agenda pública, conocimiento especializado, cambios en políticas públicas, ideologías e instituciones). En la segunda se muestra cómo, a pesar de consagrarse institucionalmente mediante la creación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), la función de planificación, con el tiempo, se fue diluyendo hasta reducirse a su mínima expresión. En la tercera sección se narra cómo, desde hace al menos una década, la reflexión sobre el futuro ha recobrado legitimidad tanto dentro como fuera de fronteras. En la cuarta y última sección, se sintetizan las conclusiones y se formulan recomendaciones. Se hace especial hincapié

ADOLFO GARCÉ. Doctor en Ciencia Política por la Universidad de la República. Profesor e investigador en Régimen de Dedicación Total en la Facultad de Ciencias Sociales y en la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República.

en rescatar la necesidad de construir instituciones capaces de promover la reflexión sistemática sobre el futuro. Se argumenta, en ese sentido, que la OPP debería ser reestructurada y dotada de los recursos humanos necesarios para llevar adelante esta tarea¹.

Breve historia de la CIDE y legado de la planificación

Como en el resto de América Latina, también en Uruguay la crisis del veintinueve desencadenó un importante proceso de industrialización. Le correspondió al Partido Colorado liderar este esfuerzo que se intensificó durante el segundo lustro de los años cincuenta, el lapso de mayor influencia de Luis Batlle Berres. Mientras tanto, desde la CEPAL, Raúl Prebisch comenzaba a difundir las ideas centrales de su visión del proceso de desarrollo en América Latina. El desarrollismo luisista, por tanto, alcanzó su clímax antes de que el paradigma estructuralista empezara a ser diseminado en Uruguay por Luis Faroppa en las aulas de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración (FCEA) y entre sus colegas del Instituto de Economía². Las ideas cepalinas aterrizaron en Uruguay, en realidad, cuando el desarrollismo «empírico» impulsado por el Partido Colorado ya había entrado en crisis.

La Alianza para el Progreso y la Secretaría Técnica de la CIDE

El lanzamiento de la Alianza para el Progreso, en marzo de 1961, dio un fuerte impulso a la difusión de las nuevas ideas sobre el desarrollo latinoamericano. De acuerdo a la mecánica establecida en la Carta de Punta del Este, el gobierno de los Estados Unidos ofrecía apoyo financiero a aquellos países que presentaran programas de desarrollo «amplios y bien concebidos». Lo más característico de estos planes es que debían ser verdaderos programas de reforma dirigidos a remover definitivamente los «obstáculos estructurales» al desarrollo latinoamericano. Desde el punto de vista del contenido, estas reformas guardaban una fuerte sintonía con la visión cepalina de la época: reforma agraria, diversificación de exportaciones, integración regional, racionalización de la sustitución de importaciones, reforma tributaria, administrativa y financiera. De todas maneras, en la Carta de Punta del Este, la atención a los problemas sociales («techo, trabajo, tierra, salud y escuela») adquiere una importancia especialísima a tono con los objetivos políticos fundamentales del giro panamericanista impulsado por la administración Kennedy: colaborando con América Latina buscaban evitar una cascada de revoluciones socialistas inspiradas en el ejemplo cubano.

Para liderar la elaboración de los planes, el Gobierno uruguayo convocó de inmediato al contador Enrique Iglesias. Iglesias, que venía teniendo una actuación intensa en el Ins-

1 La primera sección de este trabajo resume la parte descriptiva de mi artículo en la revista *Contemporánea* (2011) texto que, a su vez, sintetiza y actualiza en términos teóricos los hallazgos y conclusiones de mi tesis de maestría publicada en Garcé (2002). Las restantes son inéditas y han sido elaboradas especialmente para este proyecto.

2 Sobre el proceso de difusión del Manifiesto de Prebisch y el papel de Faroppa véase: FCEA, *La Facultad de Ciencias Económicas y de Administración en los setenta años de su creación legal (1932-2002)*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 2002.

tituto de Economía de la FCEA desde comienzos de la década de los cincuenta, se había destacado también durante los debates celebrados en Punta del Este acerca de cómo asignar los fondos de la Alianza para el Progreso (Garcé, 2002: 78)³. Por decisión de Juan E. Azzini, ministro de Finanzas del Gobierno del primer colegiado del Partido Nacional (PN), 1959-1962, Iglesias dirigirá el equipo de planificación desde una oficina dependiente de este Ministerio y especialmente creada a estos efectos: la Secretaría Técnica de la CIDE. Además de reclutar a Iglesias el Gobierno solicitó el apoyo técnico de la OEA, el BID y la CEPAL. Todo el trabajo de planificación se apoyó en estos dos pilares: por un lado, Enrique Iglesias, liderando la red de expertos uruguayos; por el otro, Ángel Monti, al frente del Grupo Asesor de Planeamiento (GAP) integrado por un conjunto cuidadosamente seleccionado de expertos extranjeros en planificación. Según el propio Monti, entre 1961 y 1966 fueron contratados cerca de 95 expertos. Los integrantes del GAP cargaron con la responsabilidad principal en cuanto a las orientaciones técnicas de los planes. Eran funcionarios con experiencia, alto nivel técnico y fuerte vocación por la «misión» del desarrollo latinoamericano. Desde el punto de vista político, la gran mayoría de ellos eran demócrata cristianos y socialistas⁴.

Los integrantes del GAP dirigieron los diversos grupos de trabajo⁵ que prepararon la información, los planes y proyectos sectoriales. Eran los investigadores *senior* de cada grupo, donde enseñaban la técnica de la planificación a sus asistentes, un amplio conjunto de técnicos uruguayos reclutados fundamentalmente entre estudiantes avanzados y jóvenes egresados de la FCEA. Otra vertiente importante de los recursos humanos de la CIDE fue el contingente de funcionarios públicos que pasaron en régimen de comisión de servicios. En el año 1963, por ejemplo, había 26 expertos locales contratados y 19 pases «en comisión» entre los que se contaba el del propio Enrique Iglesias⁶. Además, de los grupos de expertos conformados especialmente para la tarea de la planificación, la Secretaría Técnica tejió una red de «grupos de apoyo a la CIDE» dentro de numerosas oficinas del Estado. Los más notorios se crearon en el Departamento de Investigaciones Económicas del BROU y en la Dirección Nacional de Estadística. En total, según estimaciones de los responsables, cerca de trescientos expertos uruguayos colaboraron de un modo u otro en los trabajos de preparación de los diagnósticos, planes y proyectos⁷. En esta larga lista aparecen, por ejemplo, los nombres de Juan José Anichini, Valentín Arismendi, Danilo Astori, Celia Barbatto, Alberto Bensión, Oscar Bruschera, Mario Buchelli, Francisco Buxedas, Agustín Canessa, Miguel Cecilio, Alberto Couriel, Ariel Davrieux, Carlos de Mattos, Luis Faroppa, Martha Jau-

3 La versión in extenso de esta investigación y la bibliografía pueden consultarse en <<http://www.fundacionastur.org>> y <<http://www.redmercosur.org>>.

4 Enrique Iglesias ha insistido mucho en este punto. Entrevista del autor, Washington D.C., abril de 1999.

5 El mapa de los sectores fue cambiando desde 1962 a 1965. Hacia 1963, los grupos de trabajo eran los siguientes: Programación general, Cuentas nacionales, Demografía, Presupuesto por programa, Problemas monetarios y bancarios, Agropecuario, Industrial, Público (Finanzas públicas), Proyectos de inversión, Mano de obra y previsión social, Energía, Transporte, Educación, Programación regional, Salud, Vivienda, Turismo y telecomunicaciones, Marco institucional (Administración pública), Externo. Véase *Avance de Tareas 1963 y 1962*, CIDE.

6 CIDE, *Avance de tareas 1963*, Montevideo: Comisión de Inversiones y Desarrollo.

7 Testimonios de Iglesias y Monti. Entrevistas realizadas por el autor respectivamente en Washington (abril de 1999) y Montevideo (noviembre de 1998).

ge, José Gil Díaz, Romeo Grompone, Samuel Lichtensztein, Walter Lusiardo Aznárez, Luis Macadar, Alicia Melgar, José María Puppo, Germán Rama, Pedro Seré, Aldo Solari, Ana María Teja, Juan Pablo Terra, Raúl Trajtenberg, Alejandro Végh Villegas, José Claudio Williman, Israel Wonssewer y Ricardo Zerbino.

Cuando los ministros se entusiasmaron con la tarea de la planificación convocaron a grupos de trabajo especialmente potentes. Juan Pivel Devoto, Ministro de Instrucción Pública del segundo colegiado blanco, no ocultaba su entusiasmo por la CIDE. Bajo su amparo, trabajaron: Rolando Sánchez (exviceministro de Educación de Chile) como experto del GAP; Alfredo Solari y Alberto Couriel como asesores; Germán Rama y Ricardo Zerbino como coordinadores; Agustín Canessa, Raúl Cariboni, Miguel Cecilio, Carlos de Mattos, Alicia Melgar y Jorge Saxlund como colaboradores permanentes; Sofía Aguiar, Aída Müller, Marta Cecilli, Juan José Pereira y Juan J. Aguerre como colaboradores. Otro tanto ocurrió en torno al Ministro de Ganadería, Wilson Ferreira Aldunate. El equipo de trabajo del «CIDE Agropecuario» estaba integrado por: Jesús González (por el GAP, chileno), Antonio Pérez García, Danilo Astori, Celia Barbato, José María Gimeno, Alfredo Terra, Oscar López Taborda, Miguel Cetrángolo, Lilián Sierra y Francisco Buxedas.

Contenido del PNDES

Entre 1961 y 1963 la CIDE generó la información básica requerida por la técnica de programación usual en la época y elaboró el primer diagnóstico exhaustivo de la crisis económica: el *Estudio económico del Uruguay* (divulgado en mayo de 1963). Aunque el trabajo de recopilación de datos fue llevado adelante por todos y cada uno de los sectores, los aportes más significativos fueron realizados por los sectores Demografía y Cuentas Nacionales. El sector Demografía, orientado por Alfredo Cataldi, hizo una estimación de la población del Uruguay que anticipó casi a la perfección los resultados globales del Censo de Población y Vivienda. La realización del censo marcó un hito: el último había sido efectuado en 1908. El sector Cuentas Nacionales, integrado por funcionarios del BROU (los llamados «doce apóstoles») bajo la dirección del experto argentino Alberto Fracchia, generó por primera vez en el país datos completos sobre el PIB y las cuentas nacionales. En el *Estudio económico del Uruguay*, sobre la base de la información generada previamente, los expertos de CIDE formularon un diagnóstico completo de la situación del país que tuvo un fuerte impacto en el debate político y en la opinión pública.

Entre 1963 y 1965 cada grupo terminó la elaboración de los planes y propuestas de reformas. A los efectos de compatibilizarlos la Secretaría Técnica designó a Juan Pablo Terra, Germán Rama y Alberto Couriel. El trabajo final de redacción del *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965-1974 (PNDES)* recayó en Ángel Monti. El resultado: once kilogramos de papel distribuidos en seis tomos.

El *PNDES* estaba inspirado, como ya se dijo, en el paradigma cepalino. Pero no fue una mera copia. En realidad, durante el proceso de planificación las ideas cepalinas experimentaron tres procesos de adaptación. En primer lugar, fueron adaptadas a los objetivos políticos de la Alianza para el Progreso (mayor énfasis en los problemas sociales). En segundo lugar, se entremezclaron con el conocimiento endógeno aportado por los

expertos locales. En tercer lugar, dado el pluralismo que caracterizó la integración de los grupos, la elaboración de las propuestas obligó muy frecuentemente a transacciones entre los diferentes puntos de vista de los distintos protagonistas.

¿Cómo definir la propuesta de cambio contenida en el *PNDES*? La forma más simple de caracterizarla es verla como una suerte de punto medio entre los dos enfoques que polarizaron el debate ideológico de la época. Ni revolución socialista como postulaban las organizaciones de izquierda ni liberalización general de los mercados como proponían el herrerismo y algunos de los líderes colorados en ascenso (como Jorge Batlle): para recorrer el camino al desarrollo, Uruguay tendría que racionalizar y modernizar su sistema capitalista. El nuevo modelo se regiría por una «simple y casi obvia filosofía: el crecimiento futuro alrededor de una expansión muy agresiva del país hacia el exterior»⁸. La expansión de las exportaciones requería, a su vez, reforma agraria mediante, remover los «obstáculos estructurales» que impedían el incremento de la productividad en el campo. Al mismo tiempo sería necesario racionalizar la política industrial para pasar del proteccionismo indiscriminado a la promoción industrial selectiva. La necesaria expansión de la productividad en el sector privado debía ser acompañada por un proceso similar en el sector público. Para ello resultaba imprescindible llevar adelante una reforma tributaria (potenciando el impuesto a la renta que había sido creado en 1960), una fuerte inversión en infraestructura (energía, transporte, comunicaciones), una profunda reforma administrativa (reorganización y profesionalización de los ministerios y de la función administrativa) y una reorganización del sistema financiero (aumentando la regulación pública mediante la creación de un Banco Central y desarrollando fuertemente la banca de fomento). El despegue requería modernizar las políticas sociales (educación, vivienda, salud, seguridad social) y combatir la inflación (mediante la estrategia de promover un Acuerdo Social, esto es, una tregua en la pugna distributiva entre los grupos sociales).

Las reformas del *PNDES* solamente tendrían sentido, desde el punto de vista de los redactores del plan, si eran acometidas simultáneamente. Para los técnicos desarrollistas elaborar un plan no era solamente establecer un conjunto detallado de metas. En realidad, un verdadero programa de desarrollo equivalía a una agenda global de reformas estructurales armónicas y convergentes: «lo esencial en ellas es que deben ser concurrentes» (CIDE, 1966, tomo 1: 119).

El legado de la planificación

En febrero de 1966 el Consejo Nacional de Gobierno aprobó formalmente los planes. Sin embargo, ni ese gobierno (del Partido Nacional) ni el siguiente (del Partido Colorado) aplicaron los planes *in totum*, es decir, como el complejo mecanismo de relojería que los expertos se habían empeñado en fabricar. Fue así que nació la extendida leyenda del «fracaso» de la CIDE. Esta interpretación arraigó profundamente, además, porque el país no solamente no logró el anunciado «despegue» sino que, para colmo de males, terminó des-

8 Enrique Iglesias, *Uruguay: una propuesta de cambio*, Montevideo, Alfa, 1966, p. 25.

lizándose poco después hacia el autoritarismo. Es evidente que la minuciosa labor de conciliación, cooperación y convergencia llevada adelante por la Secretaría Técnica no impidió el avance de la polarización y la profundización de dinámicas adversarias en el sistema político. En ese contexto, la «coalición desarrollista», esa que, al menos en teoría, hubiera podido reunir sectores políticos de distintos partidos y diversos apoyos sociales no cuajó.

De todas maneras, el esmerado esfuerzo de planificación realizado dejó un amplio legado en varios planos: producción de información y conocimiento especializado, cambios en la agenda política y en la percepción de los problemas del país por parte de los grupos sociales, renovación de las ideologías partidarias, reformas en las políticas públicas y modernización de las estructuras del Estado.

Nuevos datos, nuevos temas, nuevos enfoques

El trabajo de generación de información (especialmente el Censo de Población y Vivienda y las Cuentas Nacionales) generó un aumento muy importante en el volumen y la calidad del conocimiento disponible. Insistiendo en esta idea, Celia Barbato ha dicho que, gracias a la CIDE, Uruguay «se descubrió a sí mismo» (Barbato, 1986). Sobre la base de esta información, y gracias a la activa participación de expertos extranjeros, algunas disciplinas sociales se fortalecieron rápidamente. El caso más notorio es el de la Economía. En primer lugar, en el marco del proceso de planificación se formaron decenas de economistas, muchos de los cuales acabarían teniendo importantes responsabilidades de gobierno en los años siguientes. En segundo lugar, la experiencia de la CIDE facilitó la creación de vínculos más estrechos entre la creciente comunidad de economistas nacionales y el exterior. Finalmente, durante estos años y gracias al prestigio del trabajo realizado por la CIDE, creció fuertemente el interés de la sociedad uruguaya en el estudio de los problemas económicos.

La divulgación de la información económica generada tuvo un impacto muy fuerte sobre la sociedad uruguaya. La noción de «crisis estructural» ya formaba parte del debate político desde mediados de la década de los cincuenta. Sin embargo, recién después de la publicación del *Estudio económico del Uruguay*, adquirió verdadera gravedad: el imaginario conformista, que predominara durante las tres décadas anteriores, fue severamente interpelado. A partir de la CIDE las nociones de «crisis estructural» y «estancamiento», causa y consecuencia, pasarán a formar parte, durante décadas, del discurso de los principales actores con independencia de su ideología. Las reformas estructurales recomendadas también tuvieron un alto impacto en la agenda. Muchos de los ejes programáticos del *PNDES* (desde la reforma agraria a la modernización administrativa, pasando por el «crecimiento hacia afuera») quedaron integrados al paisaje discursivo de las tres décadas siguientes.⁹

9 Desde luego, las nociones acuñadas o popularizadas, según los casos, por el trabajo de la CIDE, se irán cargando de significados diferentes al ser adoptadas por los diversos actores, y al operar sobre ellas el indefectible paso del tiempo. Un buen ejemplo es la evolución del concepto «crecimiento hacia afuera». Para los redactores del *PNDES* «crecer hacia afuera» quería decir integrarse a la región para hacer posible procesos de industrialización genuinos. Más tarde, el énfasis regionalista inicial fue siendo superado, y «crecer hacia afuera» pasó a ser sinónimo de abrirse al resto del mundo para superar las «restricciones» (políticas y económicas) impuestas por la región.

Cambios en ideologías partidarias

Entre 1961 y 1963, entre la Conferencia de Punta del Este y la publicación del *Estudio económico del Uruguay*, las ideas desarrollistas lograron conquistar una amplia audiencia en vastos sectores de la sociedad, desde la Cámara de Comercio hasta los sindicatos de trabajadores. Los partidos políticos, como es natural, no estuvieron al margen de esta circunstancia. De una u otra manera, con contadas excepciones, recibieron la influencia doctrinaria de las nuevas ideas.

El Partido Nacional no era el ambiente institucional más adecuado para que anidaran las ideas cepalinas. A comienzos de los sesenta la gran mayoría de los dirigentes blancos mantenían los rasgos ideológicos más típicos de esta colectividad: en primer lugar, la vocación liberal en materia económica, que los había llevado durante décadas a ser críticos del «dirigismo» colorado; en segundo lugar, la reivindicación de la *doxa* frente a la episteme, del saber del político (y del ciudadano) frente al del experto. Sin embargo, la obra de la planificación fue apoyada con mucho entusiasmo por dos figuras muy importantes del segundo colegiado del Partido Nacional (1963-1966): Washington Beltrán desde el Consejo Nacional de Gobierno, y Wilson Ferreira desde el Ministerio de Ganadería. La doctrina básica del *PNDES* se ajustaba muy bien a los principales rasgos del pensamiento de Wilson, para quien, desde los tiempos de su simpatía hacia Carlos Quijano y la Agrupación Nacionalista Demócrata Social, la reforma agraria constituía una prioridad absoluta. El entusiasmo de Wilson Ferreira por las ideas desarrollistas queda meridianamente claro cuando se repasa el programa de gobierno *Nuestro compromiso con usted*, elaborado por su sector para las elecciones de 1971. En él están presentes las principales propuestas básicas de la CIDE: reforma agraria, financiera, tributaria, etcétera. Mientras que el enfrentamiento al pachequismo le valió su imagen de tribuno brillante y de «fiscal» implacable, su apoyo a la CIDE le permitió posicionarse como un estadista moderno.

Para el Partido Colorado fue todavía más difícil que para los blancos nutrirse de la CIDE. Operaban sobre los colorados tres tipos de consideraciones. En primer lugar, un prejuicio general hacia todo lo que llevara el sello del Partido Nacional. Al decir de Sanguinetti: «Los colorados al comienzo miramos a la CIDE con mucha desconfianza: de los enemigos del batllismo no podía venir nada bueno»¹⁰. En segundo lugar, operaban, de modo inevitable, los cálculos políticos. Para los colorados, desplazados del poder en 1958 después de noventa y tres años de predominio, recuperar el poder era la prioridad absoluta. En tercer lugar, también pesaba el recelo hacia la tecnocracia, más intenso en el ala no batllista del partido. La tradición batllista, históricamente, es una de las que mayor apertura ha mostrado hacia los expertos y sus saberes¹¹. Por eso mismo, los dirigentes más jóvenes dentro del ala batllista se nutrirán abundantemente de las propuestas desarrollistas. La agrupación Unidad y Reforma de la lista 15, liderada por Jorge Batlle y Julio María

10 Entrevista del autor, Montevideo, febrero de 2001.

11 Desarrollo extensamente este argumento en el capítulo 2 («Antecedentes de la planificación en Uruguay») en Garcé (2002).

Sanguinetti, por ejemplo, utilizó ampliamente el capítulo de reformas administrativas del PNDES durante el período de elaboración de la reforma «naranja».

El sector colorado que más decididamente se lanzó al encuentro de las ideas desarrollistas fue la lista 99. El líder del sector, Zelmar Michelini, como Wilson Ferreira, sintonizó rápidamente con el reformismo racionalista de la propuesta de la CIDE. Pero Michelini debía encontrar la forma de obtener el beneficio político de enarbolar las atractivas ideas desarrollistas sin pagar el costo político de aparecer como furgón de cola del Partido Nacional. La forma de resolver esta ecuación fue apelar a la única figura que reunía pública y notoriamente ambos atributos: Luis Faroppa, colorado y desarrollista, fue invitado a dirigir la elaboración del programa de gobierno de la lista 99 en las elecciones de 1966: *Bases para una política nacional de desarrollo*. En este programa aparecen las principales ideas del pensamiento desarrollista de la época: reforma agraria, promoción industrial, fortalecimiento de la infraestructura, reforma administrativa, creación del Banco Central, impuesto a la renta, planeamiento educativo, etcétera.

Durante los años sesenta, también la Unión Cívica se vio sacudida por debates ideológicos. En 1962, al calor de estas discusiones, se forma el Partido Demócrata Cristiano (PDC). Entre 1962 y 1964, mientras el partido discute su orientación ideológica, recibe importantes influencias externas, en particular la doctrina del Concilio Vaticano II y el programa *Revolución en libertad* del PDC de Chile. Juan Pablo Terra, una figura clave del proceso de renovación en el pensamiento socialcristiano en Uruguay, tuvo también una participación muy activa en la CIDE, especialmente en el sector Vivienda. La marca de las ideas desarrollistas es muy visible en la propuesta programática del sector en 1971 (Pérez Antón, 1986).

Finalmente, las ideas desarrollistas también dejaron su huella en las *Bases Programáticas de la Unidad* (BPU), la plataforma electoral con la que el Frente Amplio se estrenó como partido político en 1971. Las BPU sintetizan diversas formulaciones de izquierda que se habían ido aproximando durante el segundo lustro de los sesenta: el programa socialcristiano del PDC de Juan Pablo Terra, la sofisticada fusión de la tradición batllista con el desarrollismo cepalino de la 99 de Zelmar Michelini, el programa antiimperialista y antoligárquico de la «primera fase de la revolución» que venían impulsando los comunistas con Rodney Arismendi y los socialistas con Vivián Trías desde mediados de los cincuenta, el giro hacia la teoría de la dependencia que se venía verificando en el Instituto de Economía a fines de los sesenta, y la vieja siembra racionalista y antiimperialista de los intelectuales terceristas desde *Marcha*. En todo caso, la huella del desarrollismo puede advertirse en múltiples propuestas, desde la insistencia en la centralidad de la planificación hasta el énfasis en la industrialización, pasando, por cierto, por la «reforma agraria radical» (Garcé y Yaffé, 1999).

En suma, cada actor político examinó las propuestas de la CIDE buscando determinar en qué medida eran compatibles con las posturas defendidas por el partido a lo largo de su historia. Al cabo de este proceso cada partido adoptó algunos de los aspectos de las nuevas ideas y desechó otros. Además, muy a menudo, las ideas adoptadas fueron modificadas por el partido para conciliarlas con su tradición discursiva. Por eso, del mismo tronco doctrinario desarrollista terminaron derivando distintas especies diferentes. En el Partido

Nacional, en torno al liderazgo de Wilson Ferreira, germinó un desarrollismo blanco, con énfasis en el tema agropecuario. En el Partido Colorado, las ideas del PNDES dejaron su impronta especialmente en la nueva generación de dirigentes batllistas. Por un lado, en la lista 99 se conformó un desarrollismo industrialista, estatista y de izquierda. Por el otro, en la lista 15 comenzó un proceso de revisión que culminó, en 1972, en esa mezcla curiosa de desarrollismo y liberalismo que puede leerse en el segundo PNDES. En la izquierda frenteamplista, mientras tanto, se abrió paso otra especie del mismo género, en ese caso una variedad fuertemente influida por la Teoría de la Dependencia y el marxismo.

Reformas en políticas públicas e instituciones del Estado

En este apartado se resumen las innovaciones realizadas en las políticas públicas y en las estructuras del Estado desde la instalación de la CIDE hasta el quiebre de la democracia en junio de 1973.

Agro. No hubo reforma agraria. El principal cambio estructural reclamado por la CIDE no tuvo apoyo político. Sin embargo, otras recomendaciones sí prosperaron. En primer lugar, en la Ley de Presupuesto de 1967 fue creado el IMPROME, un impuesto muy similar al recomendado por el «CIDE Agropecuario» para impulsar el aumento de la productividad de la tierra. En segundo lugar, durante 1968 el Parlamento aprobó, casi textualmente, cuatro de las siete leyes de promoción propuestas por Wilson Ferreira y su equipo: Fertilizantes (13.663), Semillas (13.664), Conservación de Suelos y Aguas (13.667) y Forestación (13.723). En tercer lugar, se limitó el régimen de sociedades anónimas para las explotaciones agropecuarias. A partir de 1967 la legislación recogió el *second best* de la CIDE: las acciones nominativas.

Industria. Durante el lapso analizado hubo diversas iniciativas de promoción de industrias específicas. Sin embargo, el principal legado del plan industrial preparado por la CIDE recién se plasmó en 1974, al inicio del período autoritario. En ese momento, el Consejo de Estado aprobó una ley de Promoción Industrial que simplificaba el proyecto que había alcanzado a tener media sanción en 1972 que, a su vez, se inspiraba en el Plan Industrial de la CIDE.

Comercio exterior. A lo largo de todo el período los gobernantes buscaron sistemáticamente equilibrar la balanza comercial a través del fomento de las exportaciones (tanto de las tradicionales como de las no tradicionales). De las medidas adoptadas se destaca la ley 13.268 (julio de 1964) que institucionalizó la «protección hacia afuera» mediante la creación de mecanismos de estímulo a la exportación de productos industrializados (reintegros de impuestos y devolución de recargos). No hubo, a pesar de la insistencia de la CIDE, una rebaja selectiva de aranceles.

Administración pública. De todas las propuestas de la CIDE esta debe ser la que más rápidamente logró ser incorporada. En 1964, a partir del «CIDE Agropecuario», se creó, dentro del Ministerio de Ganadería, la Oficina de Programación y Política Agropecuaria. El año siguiente, apenas un mes después de publicado el PNDES, se aprobó una reforma constitucional «filosóficamente desarrollista», al decir de Julio María Sanguinetti y Álvaro Pacheco

Seré. La nueva constitución recoge un número muy importante de iniciativas de la CIDE: reorganización de los ministerios, creación del servicio civil, instalación de oficinas de programación ministeriales, presupuesto por programa, etcétera. La propia CIDE es incorporada definitivamente al andamiaje institucional con el nombre de Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). A partir de 1967, los sucesivos gobiernos intentarán implementar las enmiendas incorporadas en la reforma constitucional. En la Ley de Presupuesto de 1967, por ejemplo, se concretó la creación de la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC). En 1968, por decreto, se incorporó casi íntegramente la propuesta de Ordenamiento Financiero del Estado del plan de la CIDE (decreto 104). En 1974 se concretó otra de las propuestas del PNDES: para separar institucionalmente energía y telecomunicaciones, se creó ANTEL.

Sistema financiero. En el contexto de la reforma constitucional se aprobó la creación del Banco Central del Uruguay (BCU). De todas las innovaciones realizadas para atender la crítica situación del sistema financiero uruguayo, esta fue la más trascendente. La Ley de Emergencia (setiembre 1967) estableció las reglas básicas de organización de la nueva institución y sus cometidos. Enrique Iglesias fue nombrado presidente del BCU.

Sistema tributario. Fue una de las reformas que menos logró avanzar en el lapso anterior al golpe de Estado. El único cambio de significación fue la ya mencionada creación del IMPROME. El impuesto a la renta no fue fortalecido como recomendaba el PNDES. Fue derogado en 1974, en el marco de la reforma tributaria impulsada por el Ministro de Economía de la época: Alejandro Végh Villegas.

Educación. Durante todo el período se registraron diversos esfuerzos por avanzar hacia las metas propuestas por la CIDE. El artículo 202 de la nueva Constitución, por ejemplo, obligaba al legislador a concretar uno de los mayores anhelos de la CIDE: la coordinación de la enseñanza. Sin embargo, hay que esperar a la polémica Ley de Educación General, sancionada a principios de 1973, para que se concreten algunas de las reformas propuestas por la CIDE. Tanto los principales rasgos estructurales del sistema educativo plasmado en la nueva ley (ciclo básico obligatorio, fortalecimiento de la enseñanza técnica, múltiples vías de ingreso a la Universidad) como la estructura de dirección del sistema educativo (Consejo Superior de Educación y Oficina de Planeamiento Educativo) se inspiran en el PNDES.

Vivienda. Una de las propuestas de la CIDE que más directamente se incorporaron a la legislación fue el Plan Nacional de Vivienda. Esta ley, promulgada en diciembre de 1968, tuvo en Juan Pablo Terra, la figura descollante del sector Vivienda de la CIDE, a su redactor principal. Asimismo, durante 1972, una vez electo senador, Juan Pablo Terra presentó el proyecto de ley de creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, tomando como base la propuesta que él mismo preparara en la CIDE. La propuesta será recogida, reformulada y aprobada por el Consejo de Estado durante la dictadura.

Estabilización de precios. Durante el período hubo dos intentos importantes de estabilización de precios. Solamente el primero estuvo directamente apoyado en la respectiva propuesta de la CIDE. Fue llevado adelante por el ministro de Hacienda, Daniel H. Martins y funcionó con la lógica del acuerdo social propuesto en el Plan Anual de la

CIDE. El segundo se realizó en 1968 a iniciativa del ministro de Industrias, Jorge Peirano Facio. La congelación de precios había sido diseñada por el subsecretario de esa cartera: Ramón Díaz.

La evolución de la OPP: avance y retroceso de la planificación¹²

La experiencia de la planificación dejó un legado extenso. En particular, logró un objetivo extraordinario: la CIDE se integró a las estructuras del Estado adoptando el nombre de OPP. En su parte medular, el texto del artículo 230 de la Constitución de 1967 que consagra esta innovación, dice:

Habrà una Oficina de Planeamiento y Presupuesto que dependerà directamente de la Presidencia de la República [...] El Director deberà reunir las condiciones necesarias para ser Ministro y ser persona de reconocida competencia en la materia. Su cargo serà de particular confianza del Presidente de la República [...] La Oficina de Planeamiento y Presupuesto, asistirá al Poder Ejecutivo en la formulación de los Planes y Programas de Desarrollo, así como en la planificación de las políticas de descentralización [...].

A lo largo de sus casi cinco décadas de existencia la OPP jugó un papel muy importante. Pero su influencia en la marcha del gobierno conoció importantes altibajos. El objetivo de esta sección es presentar las principales etapas de la evolución de la OPP desde el punto de vista de su actividad en materia de planificación. El argumento que se defenderá es muy sencillo. Aunque el nivel de actividad siempre ha sido intenso, la función de planificación en la OPP fue perdiendo espacio. En este sentido, parece haber dos grandes momentos en la evolución de la oficina. Desde su fundación hasta fines de los ochenta, la OPP jugó un papel muy importante y acumuló una importante experiencia en planificación. La elaboración en 1972 del PNDES 1973-1977 y su estricto seguimiento durante el primer lustro del régimen autoritario ofrecen un claro testimonio de la centralidad de esta oficina durante estos años. La aceleración de las reformas promercado a comienzos de los noventa, marcan el inicio de la segunda fase. La OPP mantuvo un nivel de actividad importante. Pero dejó de formular planes globales de desarrollo.

Avance de la planificación

Buena parte de los expertos que colaboraron en la elaboración del PNDES de la CIDE, como ya se dijo, habían pasado en comisión desde otras oficinas del Estado. Entre 1965 y 1966, a medida que los grupos de trabajo de la CIDE fueron terminando de redactar sus respectivos planes, estos funcionarios retornaron a sus puestos de origen. La OPP, por ende, nació con el puñado de técnicos que habían sido contratados durante el primer lustro de los sesenta, y cuyos contratos habían podido ser renovados. Desde el punto de

12 Para la redacción de este apartado me apoyé fundamentalmente en la excelente monografía realizada por Teresa Álvarez (2008) para obtener la Licenciatura en Ciencia Política. Se trata del trabajo más completo realizado hasta la fecha sobre la evolución de la OPP. Además de analizar documentos de la OPP, Álvarez realizó entrevistas a protagonistas de esta historia como Ariel Davrieux, Alberto Bensiòn, Ramiro Rodríguez Villamil, Javier de Haedo, Ángel Bertolotti, Carlos Stèneri y Conrado Ramos.

vista organizacional, se mantuvo el mismo esquema sectorial que se había usado para funcionar durante la elaboración del PNDES de la CIDE. En ese momento, además, se crearon dos grandes divisiones que durarían hasta 1990: la división de Planeamiento (bajo la dirección de Anichini) y Presupuesto (dirigida por Zerbino).

Entre 1967 y 1971, la OPP no elaboró un Plan de Desarrollo propiamente dicho. De hecho, se limitó a asesorar al Poder Ejecutivo en algunas políticas específicas, entre ellas, en la reforma tributaria que creó el IMPROME. En verdad, fueron años de gran inestabilidad en la dirección y de intensos debates ideológicos. En cuanto a lo primero, basta señalar que, durante los años de la presidencia de Oscar Gestido y de Jorge Pacheco, la OPP tuvo ocho directores diferentes, algunos de ellos con ideologías francamente diferentes como Luis Faroppa (entre marzo y octubre de 1967), Alejandro Végh Villegas (entre junio y agosto de 1968) y Ramón Díaz (entre abril y setiembre de 1970). En cuanto al debate interno, es muy importante registrar que, hacia fines de los sesenta, algunos de los técnicos de la OPP vinculados a la lista 15 del Partido Colorado que habían participado en la elaboración del plan (Bensión, Zerbino, Gil Díaz, Anichini) tomaron contacto con el pensamiento de Roberto Campos, ministro de Planeación durante el gobierno de Castello Branco (1964-1967). La lectura de las obras de Roberto Campos precipitó una profunda revisión ideológica que alejará definitivamente a muchos de ellos del paradigma cepalino, acercándolos al liberalismo económico.

Esta evolución doctrinaria desde el desarrollismo al liberalismo se plasmará en el *Plan Nacional de Desarrollo (1973-1977)*, elaborado en 1972 en la OPP bajo la dirección de Ricardo Zerbino y Albertoensión (director y subdirector de la oficina hasta el golpe de Estado) y aprobado en el Consejo de Ministros del presidente Bordaberry en abril de 1973, que ofrece un claro *mix* entre ambos enfoques. Entre el PNDES elaborado por CIDE y el PNDES de la OPP existe, por tanto, una relación compleja. Existe cambio, desde luego. En el segundo plan puede verse un mayor énfasis exportador, y una mayor apuesta al mercado como asignador de recursos y al empresariado como actor fundamental del desarrollo económico. También es visible un cambio de enfoque en cuanto a la importancia y las causas de la inflación. Sin embargo, permanecen muchas de las estructuras conceptuales del PNDES de la CIDE. En primer lugar, se sigue reivindicando la necesidad de la planificación («un instrumento irremplazable»): se establecen metas «imperativas» para el sector público y metas «indicativas» para el sector privado. En tercer lugar, sobreviven algunas de las propuestas más importantes del PNDES como la modernización de la administración pública, la distribución de la propiedad en el sector agropecuario y la promoción industrial (OPP, 1972: 21-34).

El régimen autoritario (1973-1984), lejos de abandonar la hoja de ruta elaborada por la OPP en 1972, la convirtió en el eje de sus políticas públicas en materia de desarrollo. La decisión de llevar adelante el PNDES fue tan firme que ni siquiera fue abandonada en el contexto del *shock* externo adverso generado por la crisis petrolera de 1974. El nuevo gobierno dio señales muy rápidamente de priorizar la implementación del PNDES 1973-1977. En el primer «cónclave», realizado en San Miguel en agosto de 1973, «hubo consenso en ratificar la estrategia» definida en el PNDES. En los «cónclaves» siguientes,

la cúpula del gobierno evaluó sistemáticamente el cumplimiento de los compromisos asumidos en el PNDES.

En 1976, en el marco del Acto Institucional n.º 3, la OPP cambió de nombre pasó a denominarse Secretaría de Planeamiento, Coordinación y Difusión (SEPLACODI). Las nuevas tareas, lejos de debitar a la oficina, la fortalecieron. La función de coordinación, en particular, le permitía a esta repartición estatal ir un poco más lejos del mero asesoramiento al Poder Ejecutivo previsto en la Constitución. En lo que refiere estrictamente a la planificación, la SEPLACODI hizo dos esfuerzos adicionales. En primer lugar, además de controlar el cumplimiento del PNDES 1973-1977, elaboró un nuevo PNDES 1977-1982. Este nuevo documento, en verdad, ratificó la política del anterior, confirmó las resoluciones de los sucesivos «cónclaves» y reunió información sobre los distintos sectores de la economía. En segundo lugar, en el marco del PNDES, llevó adelante importantes proyectos regionales y sectoriales. La idea de los polos de desarrollo, como tantas otras, ya estaba en el PNDES de la CIDE. Fue retomada por el PNDES 1973-1977 e implementada durante el régimen autoritario, tanto para impulsar el desarrollo del norte (Grupo de Trabajo Regional para el Área de Tacuarembó y Rivera y Plan NORIONE) como del este del país.

Aunque entre los economistas «neoliberales» que tenían a su cargo el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y los jefes militares de la SEPLACODI que velaban por el cumplimiento de los planes había una asimetría importante en materia de conocimiento, la oficina de planificación fue un centro de poder muy relevante. De hecho, según algunos testimonios, el director de la SEPLACODI llegó a ser una suerte de «primer ministro». De hecho, el equipo económico (ministro de Economía, presidente del BCU y director de la SEPLACODI) se reunía en la vieja oficina de la OPP. Su relevancia como centro de poder en el gobierno de las políticas públicas se reflejaba, además, en el fuerte interés que mostraban las nuevas generaciones de economistas en empezar a trabajar en esta oficina. El ingreso era por riguroso concurso. Además del papel clave en las políticas públicas, los atraía la existencia de un ambicioso sistema de becas de posgrados en el exterior, financiado por la United States Agency for International Development (USAID), inspirado en la experiencia chilena (y en paralelo a un programa similar instalado en el BCU). Esta iniciativa permitió que, entre 1974 y 1984, aproximadamente una docena de economistas y aproximadamente el doble de ingenieros agrónomos y veterinarios perfeccionaran su formación en el extranjero (muchos de ellos en los Estados Unidos)¹³.

Durante el gobierno militar, por ende, se verificó una situación que puede parecer paradójica. La política económica tuvo como objetivo general avanzar hacia la liberalización de la economía. Pero la liberalización se realizó mediante la acción planificada del Estado. En definitiva, la planificación convivió con la liberalización en el plano económico y con el autoritarismo en el plano político. La experiencia del régimen autoritario uruguayo ratifica la afinidad entre tecnócratas y militares tempranamente señalada por Guillermo O'Donnell en sus textos sobre *El Estado burocrático autoritario*. Ambos actores, sin per-

13 Testimonio de Sténeri recogido por Álvarez (2008: 54).

juicio de tener fuertes discrepancias en otros planos, compartían una fuerte sospecha respecto a la política de partidos y una alta valoración acerca de la importancia crucial del conocimiento especializado y de la información en la toma de decisiones.

Retroceso de la planificación

El 1.º de marzo de 1985 asumió la presidencia Julio M. Sanguinetti. Una de las primeras medidas adoptadas por su gobierno fue devolverle a la oficina de planificación su nombre original: la SEPLACODI pasó a denominarse nuevamente OPP como ordena la Constitución.

Ariel Davrieux y Ricardo Zerbino, dos técnicos de primer nivel y con una destacada trayectoria en planificación, fueron designados para ocupar respectivamente la dirección de la OPP y la titularidad del MEF. Junto con Ricardo Pascale, presidente del BCU, formarán un equipo económico potente y sin fisuras. La OPP, tanto por la capacidad de su director como por la inercia de la trayectoria institucional anterior, siguió teniendo un nivel de actividad importante y jugando un rol destacado en la política económica, tanto en el control del gasto público como en la elaboración e implementación de programas de desarrollo. La OPP continuó el programa regional Vértice Noreste (VERNO), iniciado sobre el final del régimen militar (a instancias del comandante en jefe del Ejército de la época, Boscán Hontou, y ejecutado bajo la responsabilidad del entonces coronel Ángel Bertolotti) y, gracias al impulso del presidente Sanguinetti —y préstamo BID mediante—, los programas para el desarrollo de la Cuenca Lechera, Cuenca Arrocería, Desarrollo Forestal, Plan Granjero, Investigación Agropecuaria (INIA), entre otros. Para llevar adelante coordinadamente estos programas sectoriales se crea en 1987 la Dirección de Proyectos de Desarrollo (DIPRODE).

La OPP de Davrieux, de todos modos, no se propuso elaborar un plan al estilo del PNDES 1973-1977. La preparación de un plan de este tipo no entraba en las expectativas de ninguno de los principales responsables del equipo económico. Aunque este punto merece ser profundizado mediante entrevista con las autoridades de la época, todo indica que en esta decisión pesaron fundamentalmente dos razones. En primer lugar, el gobierno democrático tenía la imperiosa necesidad política de moderar las expectativas y concretar realizaciones. La elaboración de un plan general podía ser contraproducente en ambos sentidos. En segundo lugar, el clima ideológico, desde comienzos de los setenta a comienzos de los ochenta, ya había cambiado sensiblemente. El liberalismo (con su énfasis en objetivos como apertura comercial, consistencia macroeconómica, eliminación de los controles de precios y mejorara del funcionamiento de los mercados), en variedades más radicales o moderadas, reemplazó al viejo dirigismo y a su versión más moderna y racionalista: el desarrollismo. La planificación indicativa se batió en retirada. De todos modos, la División Planeamiento de la OPP mantuvo un nivel de actividad muy importante y un protagonismo indiscutible en materia de programación de políticas sectoriales. Los técnicos de los distintos departamentos de esta División (agropecuario, comercio exterior, industriales, social, construcción y planeamiento territorial) eran la contraparte de los diferentes ministerios y jugaban un papel clave en la programación de las políticas públicas sectoriales.

El giro ideológico se manifestó en un cambio organizacional relevante registrado durante la presidencia de Lacalle. En diciembre de 1990, el decreto 573 eliminó la antigua distinción entre «planeamiento» y «presupuesto». En los «considerandos» de esa norma se deja constancia del fundamento doctrinario: «Que dentro de dichas enunciaciones constitucionales interesa al Poder Ejecutivo, particularmente, acentuar los cometidos relacionados con la materia de la integración regional, la reforma del Estado y la gestión del sector público». La OPP no debía planificar. Debía, en esencia, cooperar con la reforma del Estado. A esos efectos, se instaló dentro de la OPP, por mandato del artículo 9 del decreto ya mencionado, el «Grupo Asesor para la Reforma del Estado». La OPP, durante el gobierno de Lacalle, de todos modos, no se limitó a la reforma del Estado o a asesorar en la elaboración del presupuesto. Jugó un papel importante alojando un amplio equipo de técnicos, contratados en el marco del Programa de Inversión Social (PRIS) mediante la cooperación internacional, que tuvieron un papel clave en la reforma de algunas políticas sociales. Durante estos años la OPP crea, además, un conjunto de comisiones especiales (llegaron a ser 14) para estudiar o ejecutar asuntos específicos, desde la Comisión Sectorial del MERCOSUR hasta el Puente Colonia-Buenos Aires, pasando por la destinada a estudiar los asentamientos irregulares.

Con el triunfo del Partido Colorado en la elección de 1994, Ariel Davrieux volvió a la dirección de la OPP. La nueva victoria de los colorados en 1999 le permitió mantenerse en ese cargo a lo largo de toda una década (1995-2004). Durante este extenso lapso la OPP siguió las orientaciones de trabajo que se habían ido consolidando en los años anteriores. Entre otras tareas, asesoró en materia de presupuesto, vigiló junto al MEF el gasto público (interviniendo, por ejemplo, en la fijación de las tarifas públicas), alojó los expertos que trabajaron en el programa de Fortalecimiento del Área Social (FAS) que sustituyó al PRIS del gobierno anterior, y dio un fuerte impulso a la reforma del Estado. Para ellos se creó dentro de la OPP el Comité Ejecutivo para la reforma del Estado (CEPRE) que tuvo a su cargo una política ambiciosa de redefinición de las funciones de las distintas estructuras del Estado que permitió, a su vez, planificar y promover la disminución del número de funcionarios públicos. Desde el CEPRE, además, a partir de 1999 se instaló el Sistema de Evaluación de la Gestión Pública (SEV) orientado a vincular las asignaciones presupuestales al cumplimiento de las metas comprometidas. Para poner en marcha este sistema, entre 1995 y 1999 se definieron metas e indicadores de gestión a nivel de cada unidad ejecutora. Entre 2000 y 2004 se definieron metas e indicadores a nivel de Centros de Actividad y se instaló el Sistema de Distribución del Gasto (SDG) con la finalidad de «asignar mensualmente el gasto ejecutado a nivel de unidades organizativas de las unidades ejecutoras» (Berreta, 2007). El esfuerzo en materia de coordinación de políticas públicas y de supervisión de la gestión de gobierno derivó, a menudo, en roces y conflictos entre los expertos de la OPP y los responsables de las políticas en los distintos ministerios.

Durante las dos presidencias del FA, la OPP también estuvo lejos de ser una oficina intrascendente. Como durante los gobiernos anteriores, dio alojamiento a iniciativas de reforma del Estado y a otros planes considerados prioritarios por los sucesivos presidentes. En algunos momentos, incluso, la OPP frenteamplista, como podía esperarse dada la empatía entre la tradición ideológica de la izquierda uruguaya y la lógica de la planifi-

cación, pareció orientarse nuevamente hacia una de sus misiones fundacionales: el asesoramiento en materia de planes de desarrollo. La OPP dejó un testimonio importante desde este punto de vista durante la presidencia de Tabaré Vázquez. Según consta en su propia página web, el Área de Coordinación de Estrategia de Desarrollo y Políticas de Inversión de la OPP dice tener, entre otros, el objetivo siguiente:

Formular y proponer a discusión pública una Estrategia Nacional de Desarrollo con visión de mediano y largo plazo: horizonte 2030, que contendrá visiones y líneas estratégicas en tres planos: sectorial, nacional y regional-territorial, así como la elaboración de un Plan de Desarrollo 2015 que abarque el próximo período de gobierno con una óptica de prioridades operativas para el quinquenio, más orientado a la elaboración presupuestal y al rediseño del sistema de planificación actual¹⁴.

El ejercicio prospectivo con horizonte 2030 sí se llevó a cabo (se denominó «Estrategia Uruguay III Siglo»). Pero el anunciado Plan de Desarrollo, hasta donde ha podido saberse, nunca fue elaborado.

Para entender por qué este anuncio no se concretó se requiere seguramente información adicional. Por ahora, cabe manejar, aunque sea de modo tentativo, dos hipótesis que perfectamente podrían ser complementarias. En primer lugar, es posible que se haya frustrado por falta de acuerdo dentro del FA respecto a la utilidad de la planificación como herramienta de gobierno. De hecho, importantes cuadros de gobierno han manifestado reiteradamente que no corresponde que el sector público «elijan ganadores». Esto va en dirección opuesta a la lógica de la planificación indicativa que asume que es posible y necesario delinear objetivos estratégicos y establecer estímulos para orientar el desarrollo en la dirección preferida. En segundo lugar, es posible que haya pesado también la ausencia de recursos humanos capacitados para la realización de actividades de planeamiento. Los expertos que participaron, en los sesenta y setenta, en la redacción de los primeros planes ya no forman parte de la OPP. Lo acumulado durante un par de décadas en materia de recursos humanos y aprendizajes sobre técnicas de programación se fue perdiendo en las décadas siguientes. Muchos de los expertos que habían jugado un papel clave durante la década de los ochenta fueron, poco a poco, abandonando la oficina. Entre ellos cabe mencionar a Jorge Caumont, Edgardo Favaro, Jorge Roldós, Carlos Sténeri, Julio De Brun, Isaac Alfie, Hugo Davrieux, Gustavo Licandro y Rosario Medero.

La OPP fue perdiendo capacidad técnica y recursos humanos en materia de planificación, pero al mismo tiempo fue acumulando conocimiento y experiencia acerca de cómo evaluar resultados de gobierno. A pesar de no haber retomado la lógica de la planificación, desde la puesta en marcha del SEV en 1999, la OPP ha venido avanzando sistemáticamente en el desarrollo de herramientas que permitan evaluar resultados, tanto de gestión como de políticas públicas, para tomar decisiones a partir de ellos. La creación del Área de Gestión y Evaluación del Estado es un testimonio del avance de esta lógica dentro de la OPP¹⁵.

14 Véase: <<http://www2.opp.gub.uy/principal.php#>>.

15 Véase «Misión y Visión» de AGEV en: <<http://www.agev.opp.gub.uy/pagina.php?id=8&m=0>>.

Asimismo, aunque no se elaboró un Plan de Desarrollo, cada gobierno del FA formuló un Plan Estratégico de Gestión (PEG) compuesto de un conjunto de Lineamientos Estratégicos del Gobierno (LEG). El PEG y los LEG traducen a metas concretas de gestión los compromisos programáticos asumidos por el partido durante la campaña electoral. La evaluación de resultados (el SEV) apunta a verificar el cumplimiento del PEG.

En suma, desde comienzos de la década de los noventa, poco a poco, el brillo de la OPP se fue apagando. Nunca desapareció completamente. En particular, sirvió para alojar programas y políticas que los sucesivos presidentes consideraron especialmente relevantes. Pero, en líneas generales, esta oficina perdió centralidad. La OPP fue dejando de ser esa oficina técnica moderna y prestigiosa en la que los jóvenes estudiantes de Ciencias Económicas soñaban con trabajar. Así como la incorporación de la CIDE en el andamiaje estatal, en la reforma constitucional de mediados de los sesenta, fue el corolario de la curva ascendente de la influencia de las ideas desarrollistas, el debilitamiento de la OPP en tanto oficina de planificación, especialmente a partir de 1990, es consecuencia directa del *revival* del liberalismo económico.

El regreso del futuro

A su modo, Uruguay ha ido acompañando las tendencias internacionales. Cuando, como en los sesenta, el péndulo se movió hacia el polo de la racionalización de las políticas públicas por medio de la «planificación indicativa», nuestro país instaló la CIDE y la institucionalizó como OPP. Cuando, como en los noventa, el péndulo recorrió el camino opuesto y se acercó hacia el polo del espontaneísmo y de la apuesta a la iniciativa privada, la OPP perdió su vocación planificadora inicial. Ahora, en todos lados, el discurso sobre la necesidad de pensar futuros posibles para incidir en el devenir se ha vuelto nuevamente asunto corriente. Otra vez Uruguay, tímidamente, parece querer avanzar en esa dirección.

Uruguay: la otra cara de la crisis de 2002

La realización del ya mencionado ejercicio prospectivo en la OPP no es casualidad. Tampoco está solamente ligado al triunfo del FA en las elecciones de 2004. El proyecto «Estrategia Uruguay III Siglo» debe ser visto, además, como la manifestación, en el plano estatal, de un cambio importante registrado bastante antes en la sociedad civil. La crisis de 2002 tuvo un lado positivo: activó un conjunto de iniciativas orientadas a volver a examinar las bases del desarrollo nacional y sus perspectivas de mediano plazo. Aunque hubo algunos esfuerzos a nivel estatal¹⁶, la mayor parte de estas iniciativas germinaron en la sociedad civil. Así como a comienzos de los sesenta, la estanflación ayudó a detonar el proceso de planificación, cuarenta años después, la crisis de 2002 se convirtió en

16 La más ambiciosa de ellas fue la llevada adelante por la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT) del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) en 2004, bajo la dirección de Federico Bervejillo. El proyecto se denominó «Uruguay 2025: Economía, Sociedad y Territorio». Funcionaron cuatro foros sobre los temas siguientes: espacios metropolitanos, ciudades medias, costa turística y espacios rurales. En 2005, luego de cambio de gobierno, esta iniciativa fue discontinuada.

una gran oportunidad para que se reinstalara en el país la reflexión sistemática sobre el futuro. Veamos algunos ejemplos.

En 2002, en plena debacle, a instancias del rector Rafael Guarga, la Universidad de la República convocó de modo extraordinario a su Comisión Social Consultiva (CSC). Esta comisión asesora había sido creada, a fines de 1999, como ámbito de diálogo entre La Universidad de la República y la sociedad. Su integración revela claramente esta intención. La componen «nueve representantes de la Universidad de la República, doce representantes de los actores sociales y un legislador por cada partido con representación parlamentaria». Los representantes sociales, a su vez, son designados por el Consejo Superior Empresarial (3), el PIT-CNT (3), el Congreso Nacional de Intendentes (3) y las cooperativas más representativas. Durante 2002, como respuesta a la crisis, la CSC formó trece grupos de trabajo en tres áreas (empleo, producción y políticas sociales), para elaborar diagnósticos y consensuar propuestas. Los proyectos debían estar enmarcados en líneas de desarrollo a largo plazo¹⁷.

El tercer ejemplo es la puesta en marcha del proyecto «Dosmil30». Ante la magnitud del derrumbe, un grupo de activistas de diferentes generaciones, profesiones, trayectorias e ideologías, decidieron reunir esfuerzos para estimular la reflexión plural sobre el futuro del país y sus principales interrogantes¹⁸. El objetivo central de esta red fue volver a sembrar la semilla de la reflexión sistemática e informada sobre el mediano plazo. Para eso, desde el principio, «Dosmil30» priorizó construir alianzas con medios de comunicación. La primera de ellas se concretó rápidamente con el semanario *Crónicas* y permitió que, entre 2003 y 2007, dos veces por mes, «Dosmil30» divulgara artículos sobre los desafíos del mediano plazo. En el 2006 se concretó otra alianza institucional que le permitió tener una difusión mucho mayor. «Dosmil30» se convirtió en un programa de radio que todavía se emite los domingos de mañana en *El Espectador*.

El cuarto ejemplo tuvo como protagonistas al rector de Udelar Rodrigo Arocena y a Gerardo Caetano. Ambos impulsaron, durante 2011 y 2012, la publicación de una ambiciosa obra académica colectiva orientada a pensar los principales desafíos del futuro. La colección, titulada *La aventura uruguaya*, se publicó en tres tomos y reunió trabajos de tres decenas de académicos uruguayos sobre temas muy variados, desde la inserción internacional a la cultura, pasando por otros asuntos como integración social, innovación, y perspectivas político-institucionales. En la nota introductoria a la colección los coordinadores fundamentaron en los términos siguientes el objetivo de la obra:

17 Se crearon las mesas siguientes: cadena vitivinícola, ciudades y territorio, comercio exterior, empleo, energía, industria, industria de la construcción, innovación productiva, recursos hídricos, sector salud, sector farmacéutico, tecnologías de la información, vivienda y financiamiento.

18 El grupo inicial de «Dosmil30» estuvo conformado, entre otros, por: Edmundo Canalda, Juan Grompone, Juan Carlos Doyenart, Juan Martín Posadas y Germán Wettstein. A comienzos de 2004 se sumó Adolfo Garcé, y un poco después, Isabel Viana y Fernando Rosenblatt. Más recientemente, se integraron al proyecto «Dosmil30» en *El Espectador* Alejandro Acle, Fernando Marichal y Marcelo Soba. Con el semanario *Crónicas*, «Dosmil30» salió entre el 7 de noviembre de 2003 y 15 de junio de 2007 (78 números).

Si bien toda prospectiva requiere retrospectiva, y sin olvidar que los análisis siempre se hacen desde el presente y condicionados por sus preguntas y contextos, la colección se propone invitar a una reflexión cuyo norte esté claramente radicado en la imaginación sobre los futuros previsibles o en disputa. Se buscan análisis que aborden los futuros del país, vale decir, los futuros posibles por los que puede transitar el proceso uruguayo en los próximos años (Arocena y Caetano, 2011: 7).

Para finalizar este breve panorama es preciso mencionar el Día del Futuro que, desde el 2011, organiza anualmente el periódico *La diaria*¹⁹. Según sus organizadores, la convocatoria tiene el sentido siguiente:

El día del futuro es una iniciativa de *La diaria* que se propone reunir a amplios sectores de la sociedad civil, la academia y la política del país y la región, para generar una instancia al año dedicada a la reflexión sobre el acontecer a mediano y largo plazo.

No por ser mucho más reciente que las otras esta iniciativa es menos relevante. Por el contrario, dado el perfil político del periódico y de sus lectores (elite política, profesional y académica de izquierda), presta una contribución importante al arraigo de la necesidad de pensar el mediano plazo sistemáticamente en dirigentes, militantes y votantes de izquierda.

Vertientes principales de la reflexión sobre el mediano plazo

Nadie discute que la edad de oro de la planificación ya pasó. Los soviéticos hicieron punta, sobre fines de la década de los veinte, con su Primer Plan Quinquenal. El Plan Marshall, después de la segunda guerra mundial, y la Alianza para el Progreso, después de la revolución cubana, dieron un fuerte impulso a la elaboración de planes de mediano plazo y la instalación de oficinas de planificación. Los años sesenta fueron la época de mayor esplendor de la planificación. Socialista o democrática, imperativa o indicativa, participativa o tecnocrática, centralizada o descentralizada, adoptando muy diversas modalidades, la planificación se transformó en el modo normal de orientar las políticas públicas y de gobernar la economía. La crisis del *Welfare State*, en Europa, y del Estado desarrollista, en nuestra región, fue el punto de partida para el ascenso del liberalismo económico. Este movimiento en el plano de los paradigmas sobre desarrollo, a su vez, restó credibilidad a la planificación como herramienta de gestión estatal. Aunque algunos países, especialmente en nuestra región, han continuado redactando planes de desarrollo, en muchas partes las oficinas de planificación se desarmaron.

Pero el retroceso de la planificación tal como era entendida en los cincuenta y sesenta no implicó el fin de la reflexión sistemática sobre el mediano plazo. Por el contrario, como argumentan Ortégón y Medina Vásquez (2006), constituye una de las tendencias más notables de los últimos años tanto a nivel público como privado. Según Medina Vásquez (2005) hay que distinguir, al menos, las siguientes vertientes:

19 Toda la información sobre esta iniciativa puede consultarse en: <<http://diadelfuturo.org>>.

- Estudios de futuro (*future research*). Ejemplos de esta escuela son el International Futures Programme de la OCDE²⁰, iniciado en 1990, y el Millenium Project, cuya primera etapa empezó en 1992²¹.
- Pronóstico tecnológico (*technological forecasting*) y estudios de previsión (*foresight studies*). Muy comunes en los Estados Unidos.
- Planificación por escenarios. Técnica muy conocida en el medio empresarial especialmente a partir de los trabajos de la petrolera Shell.
- Prospectiva estratégica. Escuela desarrollada en Francia gracias al esfuerzo de Pierre Massé desde 1970 sobre la base del trabajo pionero de Gaston Berger.
- Previsión humana y social. Enfoque caracterizado por su fuerte acento humanista y su énfasis en aspectos éticos y culturales.
- Estudios globales. Entre ellos, los que intentan conectar tendencias económicas, medioambientales y demográficas.
- Visiones de futuro. Sistematizan futuros deseables y apuntan a construir consensos para hacerlos posibles.

Como puede verse, la reflexión sistemática sobre el futuro admite diferencias importantes entre las distintas naciones. Cambian los protagonistas: en algunos países, como los Estados Unidos, predominan los esfuerzos de las empresas y del sector privado; en otros, como Francia, las agencias del Estado tienen un protagonismo especial. Cambian los temas: a veces el énfasis está puesto en la economía y la tecnología; otras veces en el territorio o aspectos culturales. Pero el estudio del mediano plazo no es una excepción. Es una tendencia potente, especialmente en los países más desarrollados.

La experiencia finlandesa, dado su extraordinario desarrollo y densidad institucional, merece un párrafo aparte. En este país, la reflexión sobre el futuro es llevada adelante por una amplia red de instituciones académicas y políticas. Finland Futures Research Center²², un centro de investigación universitario alojado en Turku School of Economics and Business Administration, encabeza la red de nueve instituciones académicas especializadas en el futuro denominada Finland Futures Academy²³. Estas instituciones, entre otras actividades, ofrecen cursos de grado y posgrado orientados al futuro. Estas universidades, junto a otras instituciones académicas y personalidades integran The Finish Society for Futures Studies. Esta sociedad tiene como propósito el desarrollo de largo plazo de Finlandia mediante la promoción de estudios de futuro y de su utilización en las políticas públicas²⁴. Finalmente, el propio Parlamento tiene un comité especializado en estudios de futuro integrado por 17 parlamentarios: Committee for the Future²⁵. Este comité fue creado en 1993. Desde el año 2000 tiene un estatus permanente y debe elevar al Parlamento un informe sobre el futuro del país en cada período de gobierno.

20 Véase <<http://www.oecd.org/futures>>.

21 Véase <<http://www.millennium-project.org>>.

22 Véase <<http://www.utu.fi/en/units/ffrc/Pages/home.aspx>>.

23 Véase <<http://www.utu.fi/en/units/ffrc/studying/FFA/Pages/home.aspx>>.

24 Véase <http://www.futurasociety.fi/tts_english.htm>.

25 Véase <<http://www.eduskunta.fi/efakta/vk/tuv/tuvesite.htm>>.

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

■ *Sobre la CIDE y su legado*

El PNDES 1965-1974 fue aprobado formalmente por el Consejo Nacional de Gobierno en febrero de 1966. Pero jamás fue aplicado como lo que quiso ser, es decir, como un ambicioso conjunto de reformas «armónicas» y «necesariamente concurrentes». El trabajoso esfuerzo de conciliación, cooperación y convergencia ideológica realizado por la Secretaría Técnica en la elaboración del PNDES fue sometido por los actores políticos a una fuerte dinámica de dispersión, competencia política y divergencia ideológica.

Este proceso no tiene nada de sorprendente cuando se lo estudia desde los aportes de la literatura contemporánea acerca del «nexo» entre investigación y políticas públicas. En general, la investigación, aportando información y alternativas, va permeando lentamente, de modo gradual y acumulativo, las creencias de ciudadanos y actores respecto a problemas sociales y posibles soluciones. La complejidad del vínculo entre investigación y políticas aumenta cuanto más densos (en términos institucionales e ideológicos) son los actores y cuanto más pluralista es la estructura general del sistema político (Garcé, 2011).

De todos modos, el enorme esfuerzo realizado entre 1961 y 1965 valió la pena. El ejercicio de planificación ejecutado desde la Secretaría Técnica de la CIDE dejó un legado muy importante en múltiples planos: generó un enorme cambio en la cantidad y calidad de información social disponible, «construyó» problemas, propuso alternativas de reforma en los más diversos planos, contribuyó a la modernización de las ideologías de los partidos y aportó insumos fundamentales para cambios en instituciones y políticas públicas durante las décadas siguientes. Un claro testimonio del reconocimiento que logró ganar fue que la planificación se institucionalizó: la CIDE se convirtió en OPP.

■ *Sobre la evolución de la OPP*

La OPP jugó un papel destacado desde su creación en adelante. Algunas de las normas más importantes aprobadas por el Consejo de Estado del régimen autoritario, como la Ley de Promoción Industrial o la creación de ANTEL estaban previstas en los sucesivos PNDES. Otro tanto puede decirse de las obras de infraestructura en energía, carreteras y puentes, que fueron ejecutadas en esos años. Recuperada la democracia, la OPP siguió siendo una estructura estatal poderosa. Además de participar activamente en materia de presupuesto alojó, por ejemplo, proyectos de desarrollo regional como VERNO, programas sectoriales como los de la cuenca lechera y arrocera, esfuerzos de modernización del Estado (como CEPRE), comisiones orientadas a monitorear el proceso de integración comercial (como la Comisión Sectorial del MERCOSUR) y políticas de descentralización de ambición creciente.

A partir de los años noventa, a medida que el clima de época en términos ideológicos fue virando más decisivamente hacia el liberalismo, la OPP fue abandonando su principal cometido fundacional («asistir al Poder Ejecutivo en la formulación de planes

y programas de desarrollo») y pasó a desempeñar un papel relevante en la coordinación y supervisión del gasto público. Durante los últimos años, el péndulo ha vuelto a empezar a recorrer el camino opuesto, vale decir, hacia la recuperación de cierta confianza en el papel orientador del Estado. Sin embargo, la OPP todavía no ha vuelto a formular planes de desarrollo. Llevó adelante un ambicioso ejercicio de prospectiva con «horizonte 2030» (Estrategia Uruguay III Siglo). Al mismo tiempo, anunció un Plan de Desarrollo 2015 pero no llegó a concretarlo. En todo caso, es evidente que desde hace años dejó de acumular capacidad técnica y de preparar recursos humanos calificados para la tarea de pensar horizontes de mediano plazo.

■ *Sobre el presente del futuro*

El mundo tendió a abandonar el «Plan Libro». Pero no abandonó la planificación como herramienta. Planifican las empresas privadas, especialmente las más grandes y poderosas. Pero también planifican, de diferentes maneras, muchos países, dentro y fuera de la región. Durante 2005, la Dirección Nacional de Planeamiento de Colombia elaboró *Visión Colombia, Segundo Centenario: 2019*²⁶. Brasil, a instancias del presidente Lula, preparó el *Plan Brasil 2022*²⁷. En Costa Rica, el Ministerio de Planificación y Política Económica (Mideplan) preparó el *Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014*²⁸. México acaba de lanzar su *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*²⁹. En Perú, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico redactó el *Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021*³⁰.

En Europa, algunas de las oficinas de planificación más tradicionales se reorientaron hacia la prospectiva. Un ejemplo paradigmático de esta evolución lo ofrece el caso francés. En Francia, el viejo Commissariat général du Plan (CGP), la legendaria institución creada en 1946 por el general de Gaulle y dirigida inicialmente por Jean Monnet, dejó de redactar planes quinquenales en 1993. En 2006 cambió de nombre pasando a denominarse Centre d'analyse stratégique (CAS). Muy recientemente, en 2013, recuperó parcialmente su viejo nombre: fue rebautizado como Commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP).

Desde luego, desde los años sesenta hasta ahora, la técnica de planificación ha ido variando. La mayoría de los planes tratan de fijar grandes objetivos traducidos en metas numéricas, al estilo de los Objetivos del Milenio formulados por Naciones Unidas. La forma concreta cambió, pero el ejercicio de pensar sistemáticamente el mediano plazo y de construcción de futuros posibles se mantiene, adoptando formas institucionales muy diferentes. Uno de los casos más impactantes por su extraordinaria densidad institucional es el de Finlandia.

Durante muchos años la reflexión sobre el futuro en Uruguay perdió credibilidad. Sin embargo, la crisis de 1999-2002 generó una creciente avidez por volver a explorar sistemáticamente, sobre la base de investigación social, horizontes de mediano plazo.

26 Véase <<https://www.dnp.gov.co/Pol%C3%ADticasdeEstado/Visi%C3%B3nColombia2019.aspx>>.

27 Véase <<http://www.sae.gov.br/brasil2022/>>.

28 Véase <http://www.mideplan.go.cr/index.php?option=com_content&view=section&id=22&Itemid=100129>.

29 Véase <<http://pnd.gob.mx>>.

30 Véase <http://www.mef.gob.pe/contenidos/acerc_mins/doc_gestion/PlanBicentenarioversionfinal.pdf>.

La sociedad civil muestra, en este sentido, más energía que el Estado. Iniciativas como «Dosmil30» (Semanao *Crónicas* y Radio *El Espectador*) y el día del futuro (*La diaria*) son ejemplos del creciente interés de la ciudadanía uruguaya por construir miradas de largo plazo sobre los desafíos del país. El ejercicio prospectivo realizado recientemente en la OPP es una señal en la misma dirección.

Hace más de una década, sobre el final del prefacio a mi libro sobre el «fracaso» de la CIDE, decía Enrique Iglesias:

Pero el libro [...] merece dos reflexiones finales [...] La segunda es que esta experiencia 'ya fue', como suele decirse ahora. Pero vale la pena preguntarse si sus motores podrían ser encendidos nuevamente, en el marco de las condiciones que marcan el presente que son muy distintas a las de los años sesenta. Dicho en otros términos, ¿podría hoy el país enfrentado a serios desafíos tanto internos como externos, concebir un plan de acción que concilie la adhesión de amplios segmentos de los sectores público y privado? (2002: 6).

A partir de lo expuesto, la respuesta a su pregunta debe descomponerse en dos afirmaciones. En primer lugar, está claro que el país debe volver a generar reflexión sistemática sobre sus desafíos de mediano plazo y sus futuribles. En segundo lugar, también es evidente que no hay que volver a cometer el error de pensar que un plan de acción concebido por expertos puede convertirse directamente, sin mediaciones, en políticas públicas y decisiones de gobierno. Dicho de otra forma, Uruguay puede y debe volver a pensar en planes de futuro siempre y cuando asigne al concepto planificación un sentido distinto al usado en los sesenta.

A partir de estas conclusiones, se desprenden las siguientes recomendaciones.

Recomendaciones

- Instalar procesos permanentes de reflexión sobre el futuro. La reflexión sobre el futuro en Uruguay no se realiza sistemática ni continuamente. Esto no permite la acumulación de aprendizajes ni la formación de recursos humanos en estudios de futuro.
- Evitar caer en el debate ideológico o teórico acerca de la utilidad de los planes. De hecho, no es imprescindible volver a intentar formular planes de desarrollo como el PNDES 1965-1974 de la CIDE o como el PNDES 1973-1977 de la OPP. Pero sí es necesario volver a generar y aprender a acumular capacidad técnica para pensar sistemáticamente los desafíos y escenarios del futuro.
- Fortalecer la capacidad técnica de las instituciones estatales para la reflexión sobre el futuro. La OPP, por mandato constitucional, historia y trayectoria, parece estar llamada a volver a jugar un papel importante en la elaboración de perspectivas de mediano y largo plazo.
- Potenciar la capacidad del sistema de producción de conocimiento, en general, y de las instituciones universitarias, en particular, para pensar el futuro. Favorecer el establecimiento de convenios de cooperación con organizaciones especializadas de otros países (como las finlandesas) de modo de favorecer la formación de recursos humanos en esta tarea.

Sinuosa y convulsa: la economía uruguaya en el último medio siglo

Luis Bértola / Reto Bertoni

Introducción

Al cumplirse cincuenta años del inicio de uno de los esfuerzos más importantes que se hayan realizado en Uruguay para diagnosticar los problemas del desarrollo del país y definir metas e instrumentos de desarrollo, es pertinente una reflexión sobre los caminos recorridos desde entonces y sobre los futuros posibles.

El país se encuentra hoy en una situación muy diferente a la de hace cincuenta años. En aquel momento, y después de una década de muy rápido crecimiento, transformación estructural y desarrollo de diferentes componentes de un Estado de Bienestar, el país se encontraba en medio de un prolongado estancamiento, con fuertes desequilibrios y una conflictividad social y política creciente. Esa situación contrastaba con el crecimiento de otros países latinoamericanos y especialmente con la fuerte expansión del capitalismo en una etapa que luego fue llamada la Edad de Oro.

Hoy el país completa una década de mucho dinamismo económico, acompañado de importantes logros sociales y una firme estabilidad política. Sin embargo, y a diferencia de lo que sucedía en los años sesenta, el escenario mundial actual se presenta un tanto sombrío e inestable, aunque debido al persistente empuje de la economía china, la crisis no le ha llegado más que marginalmente.

Uruguay está frente a una encrucijada, debatiendo si las bases de esta etapa de crecimiento son duraderas y sustentables o si, por el contrario, esta modalidad de crecimiento necesita de cambios importantes para ser sostenible. Existen señales preocupantes, que apuntan a que el rápido crecimiento no sería fácil de mantener, tanto debido a circunstancias externas como domésticas.

LUIS BÉRTOLA . Doctor en Economic History por la Universidad de Gotemburgo. Profesor Titular en Régimen de Dedicación Total del Programa de Historia Económica y Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

RETO BERTONI . Doctor en Historia Económica por la Universidad de la República. Profesor Adjunto del Programa de Historia Económica y Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

La economía uruguaya en el largo plazo

La economía uruguaya ha mostrado en el muy largo plazo una tendencia de crecimiento del PIB per cápita sumamente estable, que ha rondado el 1% anual desde 1870.

Sin embargo, esa aparente estabilidad esconde tres grandes elementos de cambio e inestabilidad.

Por un lado, la tendencia de la población a crecer más lentamente. De un país con altas tasas de crecimiento natural y alta inmigración, pasamos a un país con una baja tasa de crecimiento natural y cerrado demográficamente, y a otro en el que manteniéndose la baja tasa de crecimiento natural comenzó a tener un saldo emigratorio neto muy fuerte. En otras palabras, parte de la expansión económica fue frenada por el débil aumento de la población.

Un segundo elemento que rompe la aparente parsimonia de crecimiento es la alta volatilidad y ciclicidad del crecimiento uruguayo. América Latina es la región del mundo más volátil y Uruguay es un ejemplo nítido de esa volatilidad. La economía uruguaya muestra un patrón de movimiento cíclico muy marcado, con crisis y fuertes retracciones de la actividad económica en los años 1873, 1890, 1913, 1929, 1982 y 1998. Una crisis diferente fue aquella de fines de los años cincuenta, cuando en lugar de una profunda caída tuvimos un prolongado estancamiento, durante el cual se fueron acumulando importantes conflictos económicos, sociales y políticos, que se expresaron con creciente violencia. En ese contexto surgió el diagnóstico y plan de la CIDE. Entonces, detrás de la parsimonia aparente se presenta un recorrido sinuoso y surcado por fuertes convulsiones.

Hay un tercer elemento que rompe con la apariencia de mejora moderada y continua: el permanente deterioro de la posición de Uruguay en el contexto mundial. Desde principios del siglo XX, Uruguay experimenta un proceso de divergencia con respecto a los líderes de la economía mundial. No es que pierda posiciones en todo momento, sino que en el contexto de la ya mencionada volatilidad por momentos inicia procesos de rápido crecimiento que parecen acercarlo a los países líderes, pero las crisis le han llevado invariablemente a que a su salida se encontrara en un escalón relativo inferior.

Entonces, la economía uruguaya ha mostrado una tendencia de largo plazo de muy moderado crecimiento del PIB per cápita, que en términos de expansión económica muestra una pérdida de dinámica debida al más lento crecimiento de su población, que ha estado surcada por muy fuertes y desestabilizantes fluctuaciones, todo lo que ha conducido a un alejamiento progresivo de los niveles de ingreso per cápita de los países desarrollados.

La coyuntura actual está signada por un ciclo de auge económico, por tasas de crecimiento del PIB per cápita claramente superiores a las históricas, con una reversión de los saldos emigratorios y con un proceso de convergencia con los países líderes, que no solamente se explica por nuestro buen desempeño sino por la crisis de aquellos. Atentos a la larga experiencia histórica y resistiendo cualquier mirada determinista y fatalista de esa experiencia, el momento exige una mirada crítica para buscar caminos y oportunidades de desarrollo y anticipar riesgos y bloqueos.

A continuación nos concentraremos en seis áreas de diagnóstico y discutiremos posibles caminos de reversión de la tendencia histórica: la matriz productiva, la balanza de pagos, la distribución del ingreso, las políticas sociales, la matriz energética y la integración regional.

La matriz productiva

No puede haber duda de que detrás del retraso histórico del Uruguay está, como explicación central, el escaso desarrollo de sus capacidades productivas y una competitividad basada casi exclusivamente en ventajas comparativas estáticas. Esta constatación se convierte en la clave interpretativa del pasado, pero también en el gran desafío del presente para la concepción y el diseño de políticas de desarrollo que permitan superar ese estigma.

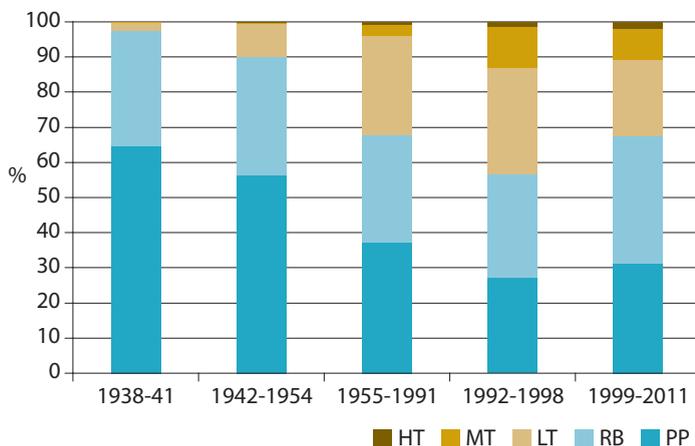
La denominada *commodity lottery* o arreglos institucionales específicos pueden conducir en el corto plazo a un excepcional desempeño de algunos bienes primarios, capaces de sustentar procesos de angostamiento de la brecha de ingresos respecto a las economías líderes, pero la historia económica nos enseña que este fenómeno no es sustentable en el largo plazo (Bértola, 2000: 71)¹. El *boom* de precios de los *commodities* solo ha tenido efectos positivos de largo plazo en aquellos países que aprovecharon esas coyunturas para promover dinámicas de diversificación de la estructura productiva capaces de viabilizar una inserción internacional sobre nuevas bases.

Es una constante histórica el hecho de que Uruguay tiene sus exportaciones concentradas en una cantidad pequeña de productos, la gran mayoría de los cuales encuentra su base de competitividad en el acceso privilegiado a ciertos recursos naturales. Esto no quiere decir que los recursos naturales estén disponibles en estado natural. Nuestros productos naturales son resultado de un largo proceso de acumulación de conocimientos, aprendizajes, infraestructura, mejoras de diverso tipo, desarrollo genético y más. La acción del hombre es notoria. Pero tan notorio como la acción del hombre para desarrollar el potencial exportador, es que la sociedad uruguaya no se ha mostrado capaz de transformarse en una sociedad competitiva más allá del aprovechamiento de los recursos naturales.

Una mirada a la composición de las exportaciones uruguayas en el largo plazo según su contenido tecnológico permite constatar que los bienes primarios y manufacturas basadas en recursos naturales explican en promedio alrededor de 2/3 del valor de dichas exportaciones. Pero, además, es posible observar cómo después de una reducción de esa participación entre 1938 y 1980, la tendencia se revierte y en la actualidad se ubica en torno al 75%. Este fenómeno, que puede denominarse «reprimarización», constituye un elemento de diagnóstico para discutir los elementos estructurales de la matriz productiva y las dificultades para superarlos (gráfico 1 y cuadro 1).

1 La versión in extenso de esta investigación y la bibliografía pueden consultarse en <<http://www.fundacionastur.org>> y <<http://www.redmercosur.org>>.

GRÁFICO 1. ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES DE URUGUAY CON AMPLIA BASE DE RECURSOS NATURALES, SEGÚN LAS CINCO CATEGORÍAS DE LA COMPOSICIÓN TECNOLÓGICA DE LALL, 1938-2011



PP: Productos Primarios; RB: Manufacturas basadas en recursos naturales; LT: manufacturas de baja tecnología; MT: manufacturas de tecnología media; HT: manufacturas de alta tecnología.

Fuente: elaboración propia con base en Álvarez y Falkin (2008) y Bértola, Isabella y Saavedra (2013).

Economías pequeñas que han basado su desarrollo en la disponibilidad de recursos naturales, como Dinamarca y Finlandia, muestran estructuras de las exportaciones con características muy diferentes a las de Uruguay, con un peso mucho mayor de aquellas de alta y media tecnología (cuadro 1). El caso más parecido al uruguayo es el neozelandés, que de todas formas muestra mejores indicadores y claramente un mayor nivel de elaboración de su base primaria. En este caso, se trata de una economía que, manteniendo niveles de ingreso per cápita más altos que Uruguay, no ha evitado la tendencia de largo plazo a divergir de las economías líderes, al igual que Uruguay (Álvarez y Bértola, 2012).

CUADRO 1. ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES DE URUGUAY Y OTROS PAÍSES CON AMPLIA BASE DE RECURSOS NATURALES, SEGÚN LAS CINCO CATEGORÍAS DE LA COMPOSICIÓN TECNOLÓGICA DE LALL, (1997/1999-2009/2011)

1997-1999	ARGENTINA	CHILE	COSTA RICA	DINAMARCA	FINLANDIA	N. ZELANDA	URUGUAY
Alta Tec.	2,6%	0,6%	28,5%	16,7%	24,1%	4,6%	1,9%
Media Tec.	19,0%	5,4%	9,3%	23,5%	25,4%	10,3%	11,4%
Baja Tec.	8,4%	3,5%	15,7%	18,9%	10,2%	8,0%	25,2%
B. en Recursos	23,9%	52,0%	11,8%	17,1%	36,7%	32,4%	18,2%
P. Primarios	44,4%	34,0%	34,3%	16,8%	1,8%	42,0%	41,9%
Otros	1,7%	4,5%	0,4%	7,1%	1,7%	2,6%	1,4%
2002-2004	ARGENTINA	CHILE	COSTA RICA	DINAMARCA	FINLANDIA	N. ZELANDA	URUGUAY
Alta Tec.	1,5%	0,5%	20,0%	15,5%	19,8%	4,5%	1,7%
Media Tec.	8,9%	5,8%	12,1%	15,2%	25,4%	11,9%	7,0%
Baja Tec.	5,4%	2,0%	7,7%	10,7%	6,8%	8,0%	24,3%
B. en Recursos	22,5%	37,0%	18,4%	23,7%	42,3%	31,4%	17,7%
P. Primarios	60,3%	52,9%	41,3%	30,3%	3,6%	41,9%	44,5%
Otros	1,5%	1,8%	0,5%	4,5%	2,0%	2,3%	4,8%
2006-2008	ARGENTINA	CHILE	COSTA RICA	DINAMARCA	FINLANDIA	N. ZELANDA	URUGUAY
Alta Tec.	2,5%	0,5%	30,3%	18,1%	22,1%	4,7%	1,8%
Media Tec.	20,2%	5,2%	17,3%	22,1%	31,4%	10,2%	8,1%
Baja Tec.	5,0%	1,7%	12,0%	17,5%	9,4%	6,8%	15,6%
B. en Recursos	20,2%	50,9%	13,9%	14,7%	24,5%	31,5%	17,4%
P. Primarios	43,2%	37,2%	24,1%	16,9%	1,6%	42,7%	51,2%
Otros	8,9%	4,4%	2,3%	10,7%	10,9%	4,0%	5,9%
2009-2011	ARGENTINA	CHILE	COSTA RICA	DINAMARCA	FINLANDIA	N. ZELANDA	URUGUAY
Alta Tec.	2,8%	0,7%	23,5%	16,8%	15,7%	3,7%	2,0%
Media Tec.	22,2%	5,2%	16,3%	22,0%	30,3%	8,5%	8,5%
Baja Tec.	4,0%	2,5%	12,1%	17,4%	8,7%	5,6%	11,5%
B. en Recursos	18,7%	53,0%	15,3%	14,6%	25,3%	32,1%	18,0%
P. Primarios	45,1%	35,9%	23,1%	17,1%	2,5%	44,2%	56,5%
Otros	7,2%	2,7%	9,7%	12,1%	17,3%	5,9%	3,6%

Fuente: Bértola, Isabella y Saavedra (2013)

Marchas y contramarchas de la diversificación: la política industrial en una perspectiva secular

Es necesario destacar que en el país se tuvo tempranamente conciencia de esa matriz productiva y ya a inicios del siglo XX el Estado promovió diversos tipos de iniciativas que buscaban atacar las bases económicas, sociales y políticas de esa realidad, diseñando instrumentos de transformación de la producción agraria e industrial.

La crisis de 1929 y la depresión constituyeron fuertes estímulos para revalorizar algunos de aquellos instrumentos y para diseñar otros nuevos. La prolongación de la situación excepcional por obra de la segunda guerra mundial abrió la posibilidad de concretar rupturas y experimentos en el contexto latinoamericano, como ha sugerido Thorp (1998: 103), reforzando con ello una incipiente tendencia al desarrollo del sector secundario de la economía.

La segunda guerra mundial y la inmediata posguerra operaron como una «protección natural» para el sector manufacturero emergente, a pesar de las dificultades de abastecimiento de materias primas e insumos en el mercado internacional (hacia 1955 la industria aportaba entre un quinto y un cuarto de la riqueza generada en el país).

Pero esta situación cambió en la década de los cincuenta y puso al país en una difícil encrucijada. Los responsables de la implementación del modelo industrialista de la segunda posguerra cometieron serios pecados. Algunos de ellos inducidos por las urgencias originadas en las presiones al desequilibrio de la balanza comercial y otros por imposibilidad de escapar a la lógica propia de la economía política del proceso de industrialización. Así, mantuvieron y ampliaron diversos estímulos para el desarrollo manufacturero que rara vez tuvieron al desarrollo tecnológico y a la innovación en la mira, y que nada otorgaban a cambio de los beneficios recibidos. La ley 10.000 de «contralor de importaciones y exportaciones» y el sinuoso y complejo régimen de cambios múltiples constituyen ejemplos paradigmáticos de aquellos instrumentos. Esas políticas, por su naturaleza, dependían en exceso de recursos externos que no eran resultado de procesos domésticos de generación de valor, sino de la apropiación de rentas en el plano internacional. El deterioro de los términos de intercambio condujo a la desaparición de esas rentas y, en ese nuevo escenario, el país marchó hacia el estancamiento y una escalada de conflictos.

El proyecto de la CIDE aspiró a un plan de desarrollo que, junto a la modernización y transformación de las estructuras agrarias, apostaba al desarrollo industrial, tanto para la exportación como, en algunos casos, el mercado interno. En un marco de incertidumbre e inestabilidad económica y política, aquel plan naufragó. Marchas y contramarchas caracterizaron a las políticas económicas de los años sesenta, pero en cualquier caso la industrialización no fue una prioridad y los ajustes periódicos terminaron minando cualquier intento de diversificación. Los esfuerzos explícitos, aunque no necesariamente exitosos, buscaron recomponer la rentabilidad del sector primario exportador. La idea era que las industrias artificiales debían dejar de succionar rentas del único sector competitivo de la economía uruguaya. Más allá de los pecados del modelo industrialista, debe señalarse como negativo el posterior abandono de una estrategia de diversificación productiva y la pérdida de valiosos aprendizajes.

El ensayo de «la vuelta al campo» encontró barreras importantes debido al agotamiento a escala global de la edad de oro del capitalismo y a la crisis energética derivada del *shock* petrolero de 1973 y, durante la etapa inicial de la dictadura, se reformuló una orientación industrial exportadora, aunque abandonando la vocación de profundización democrática e igualdad social del plan de la CIDE, algo similar a lo que hizo el terrismo con las ideas batllistas. Pero la ofensiva monetarista en la segunda mitad de la década de los setenta generó un radical cambio de modelo, que condujo a un deterioro de la capacidad competitiva primero y a una profunda crisis económica después, que destruyó un gran número de capacidades y constituyó un nuevo episodio de desacumulación.

La vuelta a la democracia supuso concentrar esfuerzos en la recuperación económica basándose en la utilización de capacidades previamente instaladas. La deuda social acumulada y la necesidad de hacer frente a las obligaciones emergentes de la «crisis de la

tablita» hicieron que entre las prioridades no estuviera la discusión de estrategias de largo plazo, tanto en el elenco gobernante como en la oposición.

La década de los noventa fue la de la integración regional, la fuerte liberalización comercial y los fracasados intentos de privatización de empresas públicas. Acordados mecanismos para superar el estrangulamiento financiero originado en la magnitud y exigencias a corto plazo de la deuda externa, el país —junto a la región— asistió a una nueva ola de entrada de capitales, que generó la caída de la tasa de interés y alentó un proceso de reconversión de unidades productivas y también la expansión del consumo de bienes importados estimulada por la apreciación cambiaria.

El MERCOSUR estimuló el comercio regional y un tímido ensayo de complementariedad productiva, lo que se reflejó en tasas de crecimiento del producto que el país no conocía desde hacía décadas. Pero al mismo tiempo la impronta que adoptó la liberalización comercial hizo que muchas industrias fueran desmanteladas. El *boom* económico tuvo corta vida y la devaluación del real en enero de 1999 fue el principio del fin. La tendencia que se había experimentado desde el auge industrializador, de reducción del componente primario y basado en recursos naturales en las exportaciones, comenzó a revertirse.

A pesar de las expectativas que había sembrado la firma del Tratado de Asunción, la economía uruguaya terminaba el siglo XX con una estructura primarizada y una fuerte desindustrialización, dos caras de una misma moneda. La crisis de 2002 dejó al desnudo las inconsistencias de una estrategia de apertura y desregulación que se sustentaba en una concepción errónea del funcionamiento de los mercados y de cuáles son los motores del crecimiento económico. Pero también reubicó en la agenda el papel que necesariamente debe cumplir el Estado en el diseño e implementación de políticas públicas para el desarrollo.

Entre las enseñanzas de la última y grave crisis vivida por el país se destaca la emergencia de una conciencia muy arraigada de la importancia del cambio tecnológico y la innovación para el desarrollo económico. La problemática de la ciencia, tecnología e innovación caló hondo en los discursos y programas partidarios y recibió una importante atención institucional y presupuestal en los gobiernos de izquierda.

Sin embargo, el contexto internacional no ha contribuido a fortalecer la postura de aquellos que promueven cambios profundos de la matriz productiva. Por el contrario, el país ha visto profundizarse su dependencia de los recursos naturales, aprovechando un aumento pronunciado de la demanda y precios de estos productos, con un impacto económico positivo que largamente sobrepasa el de los esfuerzos de innovación. Cierzo es que estos esfuerzos han existido. Sin embargo, aunque importantes y simbólicas, las innovaciones no han permeado al conjunto de la producción primario exportadora, que en su abrumadora mayoría está compuesta de *commodities*. Más aún, no siempre es importante ni determinante la contribución de la investigación nacional en los cambios registrados, como es el caso de la gran transformación de la última década, expresada en la expansión sojera.

La coyuntura actual: amenazas y oportunidades para el cambio estructural

Estudios recientes (Bértola, Isabella y Saavedra, 2013) han mostrado cómo, independientemente de la medición que se use, la estructura productiva y la de las exportaciones de Uruguay han permanecido muy estables en el último ciclo (1998-2012). Esto no niega la existencia de cambios de significación en el agro y que algunos rubros hayan experimentado importantes aumentos de productividad, ni que estén apareciendo procesos promisorios de encadenamientos hacia atrás que pueden generar dinámicas interesantes. No está en debate el potencial del desarrollo del sector primario y su contribución a la transformación de la base productiva nacional. Este sector ha mostrado una dinámica mayor a la que se podía esperar con base en estudios anteriores del sector. No hay dos opiniones acerca de la conveniencia de que esos procesos se profundicen y de que el sector aporte lo más posible a la necesaria diversificación del tejido productivo nacional, más allá de que el panorama general siga estando dominado abrumadoramente por la producción de *commodities*, incluyendo la producción de pulpa de celulosa.

La discusión parece más bien estar concentrada en si ese desarrollo es suficiente y tornó a si es pensable que el país pueda desarrollar competitividad auténtica en otras ramas de actividad económica. Hay ejemplos que demuestran que la dependencia de los recursos naturales no es un destino al que fatalmente nos debemos supeditar. Uno de ellos, pero no el único, es la producción de *software*. El sector de telecomunicaciones, por otra parte, es el que mayor dinámica viene experimentando: es el único sector que muestra una tasa de crecimiento de la productividad sostenida y que, a su vez, muestra una caída en los precios acorde a lo que se espera de un sector con rápido cambio tecnológico. Aun cuando se basa en tecnología importada, existen importantes esfuerzos domésticos y desarrollo de capacidades en este entorno productivo.

Sería una enorme e inexplicablemente autoimpuesta restricción la de limitarse a concebir el futuro del país como un espacio económico exclusivamente limitado al agregado de valor a bienes primarios. No se trata de descalificar los importantes logros en el incremento de la productividad de algunas actividades agropecuarias, pero apostar exclusivamente a ello como motor del desarrollo es una decisión riesgosa.

La experiencia nos enseña que el *boom* de los *commodities* es un fenómeno recurrente pero relativamente efímero en la historia económica de la humanidad. Hay países que han aprovechado estos episodios para promover la diversificación productiva. La mayoría de ellos no han dejado de agregar valor a sus bienes primarios, pero a la vez han aprendido a hacer otras cosas más complejas, sofisticadas y con una mayor y sostenida expansión de la demanda.

En síntesis, más allá de la actual y muy favorable coyuntura internacional, y más allá de algunos loables esfuerzos institucionales para promover el desarrollo tecnológico y la innovación y el encuentro de diversos actores para fomentar la transformación productiva del país, aún los resultados son flacos y siguen sumamente expuestos a condiciones externas favorables. Los planes de desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación, como el PENCTI, todavía no han logrado convertirse en instrumentos clave, y el sistema

educativo está muy lejos de satisfacer las expectativas y necesidades de una estrategia nacional de desarrollo.

En términos de políticas lo que surge con más nitidez es la necesidad de poner el cambio estructural de la economía uruguaya muy arriba en las prioridades de la agenda y construir una institucionalidad acorde, con recursos importantes y un liderazgo firme al más alto nivel.

Se han desarrollado en estos años muy diversas iniciativas, pero parecen aún poco coordinadas. Las políticas predominantes han sido de corte transversal y solo recientemente se ha avanzado en la definición de pautas de tipo de cambio estructural en su implementación. Existe una amplia batería de instrumentos, la mayoría de los cuales suponen renuncias fiscales, pero se han aplicado con poco poder de negociación y consideraciones de este tipo de argumentos. En el año 2012, si sumamos la asignación de recursos presupuestales, la renuncia fiscal y la cooperación internacional, resulta que el 80% de los recursos destinados a la promoción productiva son del tipo de renuncia fiscal. Si bien a partir de la nueva ley de inversiones esas renuncias no excluyen la posibilidad de condicionar la inversión, cierto es que este tipo de exenciones han sido predominantemente incondicionales y transversales, relegando al Estado a un rol administrador sin que se asignara un rol de mayor dirección de la política productiva (Bértola, Isabella y Saavedra, 2013). Por otra parte hay una gran variedad de políticas sectoriales, pero estas se encuentran aún muy dispersas y poco articuladas.

La falta de definiciones nacionales ha llevado a que muchos agentes públicos tomen iniciativas particulares y aun contradictorias, y a que algunos actores busquen estrategias propias como sucedáneos. Es notorio que en el último lustro se ha avanzado hacia un mayor direccionamiento de las políticas y las sectoriales han ganado terreno, a la vez que el Estado ha desarrollado crecientes capacidades para implementar políticas. Pero en estos planos aún es mucho lo que se debe recorrer.

En particular se impone la necesidad de una fuerte coordinación entre la política industrial (en sentido amplio) y la explotación de las oportunidades que brindan las empresas públicas, como elemento de dinamización y generación de sinergias con el sector privado.

Entonces, definición de metas, articulación de institucionalidad y revisión, reasignación y aumento de recursos para la promoción del cambio estructural, parecen ser claves de una estrategia de superación de las limitaciones que en el largo plazo ha tenido la matriz productiva uruguaya.

Balanza de pagos

Una matriz productiva como la uruguaya, con especialización en pocos productos cuya demanda y precios tienden a variar mucho, genera fuertes fluctuaciones en la economía, alternando ciclos expansivos y contractivos. Los períodos expansivos tienden a atraer la inversión de capitales cuando los precios de los *commodities* son altos y se pueden realizar importantes ganancias, aprovechando escalas de producción, incorporación de

nuevas tecnologías, explotando ventajas de logística, etcétera. Esa covariación entre ciclos exportadores y flujos de capitales genera un aumento de la volatilidad.

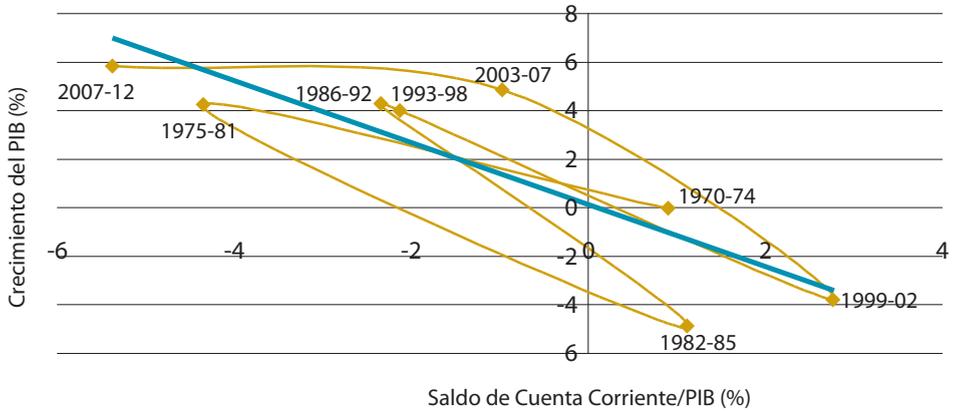
A su vez, en las fases expansivas de los ciclos es fuerte la propensión a una apreciación de la moneda local, abaratando las importaciones y reduciendo las tasas de interés de los préstamos en moneda extranjera. Adicionalmente, el encarecimiento de los costos domésticos genera dificultades a las industrias locales, bloqueando procesos de diversificación exportadora de rubros con competitividad menos nítida. Por otra parte, a medida que aumenta el ingreso se van produciendo cambios en la estructura de la demanda. Ya sea por el aumento de la inversión o por cambios en las pautas de consumo, las importaciones tienden a crecer más que las exportaciones, generándose presiones sobre la balanza comercial. La entrada de capitales puede aliviar o disimular este proceso, pero en perspectiva se puede convertir en un factor adicional que presiona sobre la cuenta corriente a través del pago de rentas del capital. A medida que se acumulan las tensiones se pueden precipitar escenarios críticos, ya que un cambio en la demanda o precios de las exportaciones, un súbito encarecimiento de las importaciones o cambios en el direccionamiento de los flujos de capitales (o todos ellos conjuntamente), pueden provocar fuertes desequilibrios que culminan en crisis más o menos profundas.

Los trabajos de Pérez y Titelman para el conjunto de América Latina han demostrado la particularidad de este continente, en el sentido de que no solamente muestra una volatilidad mayor a la media mundial, sino que sus ciclos expansivos son más breves. La historia de los ciclos de la economía uruguaya nos muestra que los años de crecimiento posteriores a la recuperación de los niveles anteriores a las crisis son muy pocos. En la coyuntura actual estamos experimentando uno de los mejores escenarios históricos en ese sentido, con ocho años sucesivos de crecimiento por encima de la máxima de 1998, lograda en 2006. El mejor antecedente histórico es el del crecimiento de la posguerra, con diez años sucesivos de crecimiento por encima de los niveles de 1931.

La dinámica entonces es que, sin desmedro de cuán importante sea el crecimiento exportador, existe una latente tendencia a que las importaciones crezcan a un ritmo mayor generando tendencias de rápido agotamiento del ciclo. Cuando la tensión de la balanza de pagos se agudiza por una eventual salida de capitales, que acostumbra acelerarse ante situaciones de incertidumbre macroeconómica, nos encontramos frente a una situación crítica, que promueve caídas del nivel de actividad y ajustes a niveles muy por debajo de la línea de tendencia.

El gráfico 2 muestra con suma elocuencia este proceso en la historia económica del Uruguay de los últimos cuarenta años: cada vez que la economía inicia un proceso de crecimiento, termina generando un importante déficit de cuenta corriente. El crecimiento se ve entonces restringido por el desequilibrio externo. En este proceso hay una doble determinación: por un lado, existen ciertos límites a la expansión de la demanda externa —que puede comportarse más o menos bien—, pero esos límites se originan también en la debilidad de la oferta doméstica para enfrentar esa demanda, dada la escasa diversificación productiva. Estos problemas de oferta son también notorios cuando se trata de abastecer las crecientes demandas domésticas durante la fase expansiva del ciclo.

GRÁFICO 2. CRECIMIENTO DEL PIB EN EL PERÍODO Y SALDO DE CUENTA SOBRE PIB AL FINAL DEL PERÍODO



Fuente: Bértola, Isabella y Saavedra (2013)

La situación actual presenta algunos signos de incertidumbre. El volumen físico de las exportaciones uruguayas ha crecido muy lentamente desde 1998 y la expansión reciente tiene un importante efecto de recuperación, por un lado, y de precio, por otro. Las importaciones han crecido más rápidamente. A su vez, las exportaciones de servicios, que siempre contribuyeron a contrarrestar el déficit de la balanza de bienes, ya no logran ese resultado, entre otras cosas porque la importación de servicios (el turismo de los uruguayos en el exterior) también ha aumentado. Así nos encontramos con que la entrada de capitales es lo que ha mantenido equilibrada nuestra balanza global, cosa que ya no se logra en 2013. La entrada de capitales tiene muchos beneficios productivos, pero también tiene un efecto secundario que es el aumento de las remesas de utilidades al exterior, ya que las ganancias de las empresas extranjeras raramente se reinvierten en el país. En un contexto en el que el entorno internacional y el regional están dando señales de ralentización, nuestros propios equilibrios internos también parecen conducir a un escenario de bajo crecimiento en los años próximos.

Las medidas de política deben ir entonces orientadas, en primer lugar, al cambio de la matriz productiva. En segundo lugar, a controlar los flujos financieros de manera de evitar la alta volatilidad y el daño que pueden crear capitales especulativos, a la vez que orientar la inversión externa a metas de cambio estructural con condicionamientos de diversa índole en esa dirección. En tercer lugar intentar mantener un tipo de cambio competitivo. El aumento de la productividad del sistema es la clave para frenar los empujes inflacionarios y las políticas de mercado de trabajo se deben orientar a acompasar salarios y productividad.

La distribución del ingreso

En el país de los ciegos, el tuerto es rey. En el continente más desigual, Uruguay aparece como un país muy igualitario. Sin embargo, no lo es. Durante el primer período agroexportador se produjo un importante aumento de la desigualdad. Fue el resultado del movimiento de precios relativos, de los procesos de concentración del comercio exterior y de la masiva entrada de inmigrantes que presionaron a la baja los salarios reales. Los salarios uruguayos eran altos en perspectiva internacional y crecieron durante ese período, pero mucho más crecieron los ingresos provenientes de la propiedad.

Desde las primeras décadas del siglo hasta la de los sesenta, la desigualdad se redujo de manera importante. Primero fue por causas puramente económicas, debido al deterioro de los precios del sector exportador, que disminuyó las ganancias y las rentas de la tierra. Pero luego, la industrialización hacia el mercado interno fue de la mano de un amplio espectro de políticas económicas y sociales que redujeron sensiblemente la desigualdad. Los Consejos de Salarios fueron un instrumento decisivo en este sentido. Pero también la política orientada al desarrollo de cultivos agroindustriales y un conjunto de políticas sociales (ampliación de la cobertura educativa, transferencias directas y regulación de algunos mercados de bienes) abonaron esta caída.

Esa reducción de la desigualdad era poco sustentable, en tanto se apoyaba en un conjunto de transferencias hechas posible por los altos precios de las materias primas en la posguerra y hasta inicios de los años cincuenta. Por su parte, las medidas de protección —como se ha señalado— no condujeron a sostenidos aumentos de productividad, o bien estos aumentos se sustentaban en la posibilidad de importar materias primas y bienes de capital subvencionados y en vender al mercado interno a precios muy altos. Las bases de esta equidad parecían frágiles.

La década de los sesenta transcurrió con crecientes enfrentamientos para distribuir los costos de los ajustes y el espiral inflacionario fue una de las expresiones de ese conflicto no saldado. La propuesta de desarrollo de la CIDE apostaba a la transformación de las estructuras sociales y económicas para promover la continuación de ese crecimiento con equidad, pero el desenlace se produjo de otra manera, primero con políticas a favor de los grupos primario-exportadores y luego de los complejos agroindustriales, resolviendo la crisis a favor de los sectores propietarios en un marco de supresión de libertades. El resultado fue un aumento muy marcado de la desigualdad durante la dictadura.

Esos niveles de desigualdad se mantuvieron durante el período democrático signado por las llamadas reformas estructurales de los años noventa. A partir de la recuperación de la crisis del 2002 y en el marco del nuevo ciclo expansivo de la economía, las políticas de los gobiernos de izquierda realizaron una fuerte apuesta al desarrollo de las políticas sociales y se registra un aparentemente muy marcado descenso de la desigualdad, similar al que tuvo lugar en el período de industrialización de la posguerra. No obstante, existen aún muchas dificultades para la medición de la desigualdad, desde que los sectores de mayores ingresos son muy deficientemente capturados en las encuestas de hogares. Afortunadamente, se están llevando a cabo mediciones de los llamados *top-*

incomes, que arrojarán información valiosa respecto a cómo está impactando esta ola de crecimiento sobre la inequidad. Los resultados preliminares parecen indicar que la desigualdad ha caído de todas formas, aunque a ritmos menos pronunciados.

En todo caso, cabe hacerse la pregunta de cómo los precios relativos, la valorización de los recursos naturales y las demandas de diferentes tipos de mano de obra han impactado en la desigualdad global y sectorial, así como cuál es la contribución de las políticas sociales y de mercado de trabajo a su reducción. La respuesta a esta pregunta es crucial, ya que existen claros límites tendenciales y cíclicos respecto al impacto que pueden tener estos instrumentos.

Las políticas de largo plazo para la reducción de la desigualdad pueden articular distintos instrumentos. Por un lado, los que tienden al desarrollo de diferentes capacidades y que persiguen el objetivo de garantizar un amplio acceso a la vivienda decorosa, a la salud y a la educación de los ciudadanos. Por otra parte, el desarrollo de instituciones del mercado de trabajo que al mismo tiempo que apuntan al aumento de la productividad, promueven la distribución de los frutos de ese incremento, construyendo relaciones de cooperación y mayor equidad. Al mismo tiempo, en el largo plazo este proceso debe pasar por transformar a las capacidades humanas en el centro de la competitividad económica, antes que la extracción de rentas de recursos naturales. En este sentido, la generación de rentas de ese tipo, ya sea en el sector agrario, en el minero o en fuentes de energía, deberá ser manejada con un fuerte criterio de apropiación social, tanto en el sentido de manejar políticas anticíclicas, como en el sentido de movilizarlas al servicio de la generación de capacidades competitivas de largo plazo de la economía uruguaya.

Gasto público social y políticas sociales: hacia un enfoque sistémico

Uruguay puede considerarse uno de los países pioneros en la provisión pública de servicios sociales en el continente. A una progresiva expansión de la enseñanza primaria, definida por fuerza legal como gratuita y obligatoria, se sumaron los primeros sistemas de seguridad social a fines del siglo XIX y un primer esfuerzo por la consolidación de un sistema público de salud completó un panorama en que el Estado apareció muy tempranamente como actor decisivo. Hacia 1950 un muy importante crecimiento del gasto público social contribuyó a la configuración del régimen de universalismo estratificado (Filgueira, 1997) característico de la «Suiza de América».

En la construcción del régimen de bienestar uruguayo el Estado ha cumplido un rol fundamental y esa impronta no naufragó siquiera en los años ochenta y noventa del siglo XX, cuando buena parte del continente latinoamericano e incluso del planeta vivió una época de avance del neoliberalismo. La «reforma Rama» en la educación y la reforma de la seguridad social mantuvieron al Estado como actor decisivo en la provisión y financiación.

El resultado de este proceso es que las políticas sociales se han articulado con un fuerte anclaje en el gasto público. Esta característica estructural hace que la cantidad y calidad de los recursos destinados a proveer servicios educativos, sanitarios y cobertura de otros riesgos sociales dependa sustantivamente de la política fiscal; es decir, de la gestión global de las finanzas públicas. En consecuencia, en Uruguay la fiscalidad tiene una fuerte incidencia en el proceso de ampliación de oportunidades y capacidades de las personas.

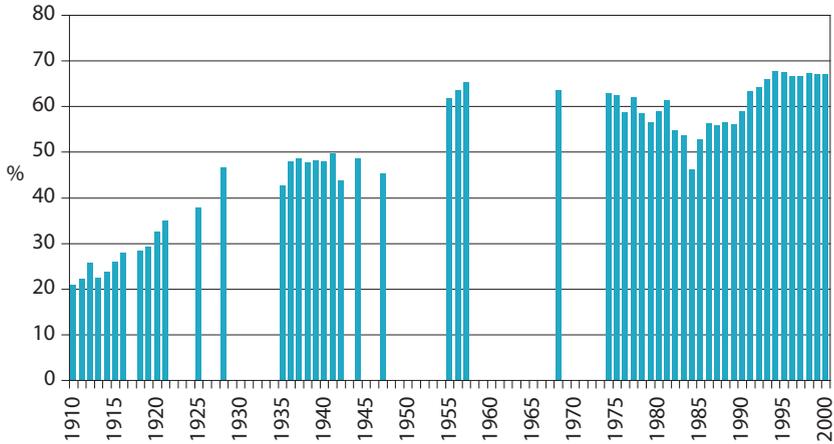
Estado y bienestar en Uruguay

En las primeras décadas del siglo XX el reformismo batllista definió como uno de los objetivos de la intervención del Estado la expansión del bienestar social. Tras ese objetivo se implementaron una serie de medidas entre las que cabe destacar una limitada reforma tributaria, una modesta ampliación del gasto público en educación, salud y seguridad social y la creación de empresas públicas. Este nuevo concepto y visión del accionar del Estado se encuentra en la génesis del «Estado social» en el Uruguay. No obstante, los problemas de financiamiento originados en la primera guerra mundial y el apego a la ortodoxia liberal en materia de finanzas públicas, limitaron el alcance de aquel impulso original (Azar y Bertoni, 2007).

La crisis y subsiguiente depresión global que impactó a comienzos de los años treinta en Uruguay estimuló la empírica búsqueda de herramientas para sortear sus efectos económicos y sociales. Una suerte de keynesianismo sin Keynes habría gestado las bases de un nuevo régimen fiscal. La teoría económica vendría más tarde a «legitimar» a la política fiscal como un instrumento idóneo para restablecer equilibrios macroeconómicos básicos, pero también para conseguir mejoras en el bienestar colectivo (Azar y Bertoni, 2007).

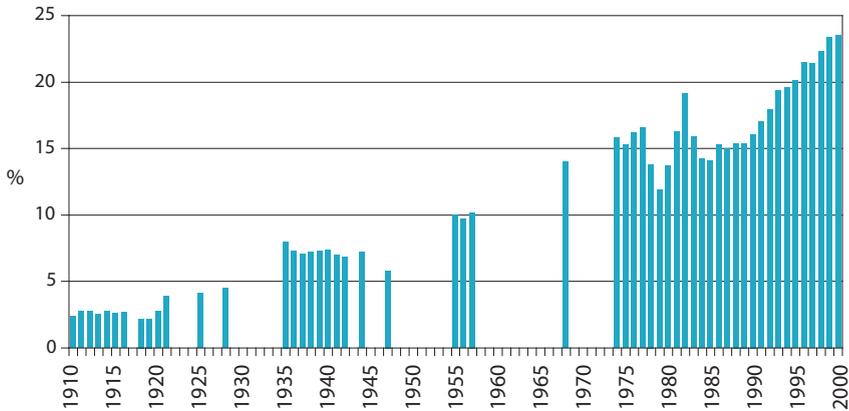
Entre 1930 y 1973 predominó la idea de que la política fiscal debía utilizarse con fines cada vez más amplios de política económica y social. En ese marco, el gasto público adquirió un valor estratégico y se fue edificando —especialmente desde los años cuarenta— un conjunto de instituciones que aseguraron las transferencias de ingreso que sostuvieron el modelo de crecimiento de posguerra. El incremento del gasto social en términos absolutos y la paulatina ampliación de su participación en el gasto público y en la riqueza generada año a año (gráficos 3 y 4) constituyeron un rasgo central de las finanzas públicas del país en el período (Azar *et al.*, 2009).

GRÁFICO 3. EVOLUCIÓN DE LA PRIORIDAD FISCAL DEL GPS (GPS/GPT)



Fuentes: BCU, BPS, Berchesi (1949), CGN, Costa (1973), Dirección de Crédito Público, DGEyC, IECON (1969), INE, Sánchez Loppacher (1985), SEPLACODI, Sienra (2006), Minetti y Vieitez (1984)

GRÁFICO 4. EVOLUCIÓN DE LA PRIORIDAD MACROECONÓMICA DEL GPS (GPS/PIB)



Fuentes: BCU, BPS, Berchesi (1949), Bertino y Tajam (1999), CGN, Costa (1973), Dirección de Crédito Público, DGEyC, IECON (1969), INE, Sánchez Loppacher (1985), SEPLACODI, Sienra (2006), Minetti y Vieitez (1984). Tomados de Azar *et al.* (2009)

Las dificultades para financiar el edificio de redistribución montado llevaron al agotamiento del sistema en medio de desequilibrios crecientes y las pugnas distributivas se dirimieron con el golpe de Estado de 1973. El gasto social fue variable de ajuste para arreglar las cuentas públicas durante la dictadura, pero —aunque debilitado— el rol del Estado como proveedor de bienestar se mantuvo en el imaginario colectivo y ello impidió que las desregulaciones y privatizaciones alcanzaran la magnitud que tuvieron en otros países de la región de la mano de las «reformas estructurales».

A pesar de la impronta neoliberal que caracterizó a las políticas implementadas en el país en la última década del siglo, la porción del gasto público total destinado a los servicios sociales se ubicó por encima del 70%; lo mismo puede decirse de la prioridad macroeconómica, es decir el porcentaje de la riqueza generada que se destinó a enseñanza, salud, seguridad y asistencia social y otros gastos sociales que representó más de 1/5 del PIB (gráficos 3 y 4).

La evidencia cuantitativa sugiere que no hubo una retracción de la acción pública. La novedad estuvo en el sentido y la orientación de las políticas sociales. Junto a algunos instrumentos de articulación público-privada (como fue el caso de las administradoras de fondos de ahorro previsional —AFAP— en el campo de la seguridad social) se impuso la focalización como estrategia de intervención en detrimento del universalismo que había caracterizado al siglo XX.

Cuando se analiza la composición del gasto público social destaca, en el largo plazo, la sistemática pérdida de participación de la educación frente a los otros componentes y la muy estable y alta participación de los gastos en seguridad y asistencia social en la segunda mitad del siglo XX (cuadro 2). No deberían sorprender estas tendencias dada la dinámica demográfica del país, que se manifiesta en fuertes signos de envejecimiento a lo largo del siglo, y la necesidad de asumir desde el Estado la cobertura del riesgo social asociado. No obstante, no debiera subestimarse el impacto que tiene esto cuando se piensa en políticas de desarrollo.

CUADRO 2. EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL (PORCENTAJE) POR DÉCADAS

	PROMEDIO 1910-1921	PROMEDIO 1935-1947	PROMEDIO 1955-1968	PROMEDIO 1974-1989	PROMEDIO 1990-2000
Educación	37,2%	20,6%	17,23%	15,5%	12,3%
Salud	20,2%	12,6%	10,5%	13,1%	16,3%
Seguridad y Asistencia Social	38,6%	64,4%	65,6%	66,0%	65,4%
Vivienda y Servicios Comunitarios	0,4%	1,0%	4,9%	3,6%	4,6%
Gasto Social no Convencional	3,6%	1,4%	1,8%	1,7%	1,4%

Fuentes: BCU, BPS, Berchesi (1949), CGN, Costa (1973), Dirección de Crédito Público, DGEyc, IECON (1969), INE, Sánchez Loppacher (1985), SEPLACODI, Sienna (2006), Minetti y Vieitez (1984). Tomado de Azar *et al.* (2009)

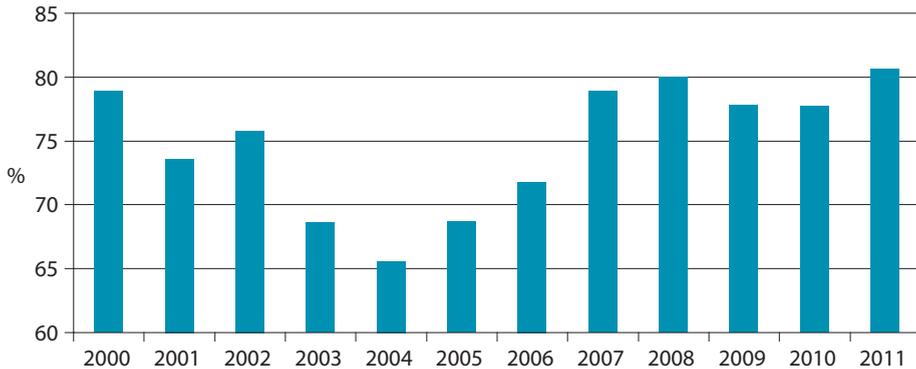
Garantizar un ingreso a quienes abandonan la actividad laboral y atender las necesidades básicas de los sectores más vulnerables es absolutamente legítimo y éticamente incontestable, pero no debería perseguirse en competencia con la cobertura y la calidad de los servicios educativos. En la segunda mitad del siglo XX existen fuertes indicios de una suerte de discriminación negativa hacia las generaciones jóvenes. Podría afirmarse que han predominado políticas sociales reactivas en detrimento de las proactivas: mayor preocupación por cubrir riesgos sociales que por promover las capacidades de las personas. Dado el impacto que esto tiene sobre el futuro, es necesario profundizar en las condicionantes de este comportamiento del gasto social.

Crisis, prosperidad y gasto social en el siglo XXI

La deuda social acumulada durante el último cuarto del siglo XX —al no poder compensar las políticas de focalización la pérdida de bienestar gestada durante el período dictatorial— y los estragos generados por la crisis de 2002 han sido factores determinantes en la evolución del gasto público social y en la definición y las características de las políticas sociales implementadas en los últimos diez años.

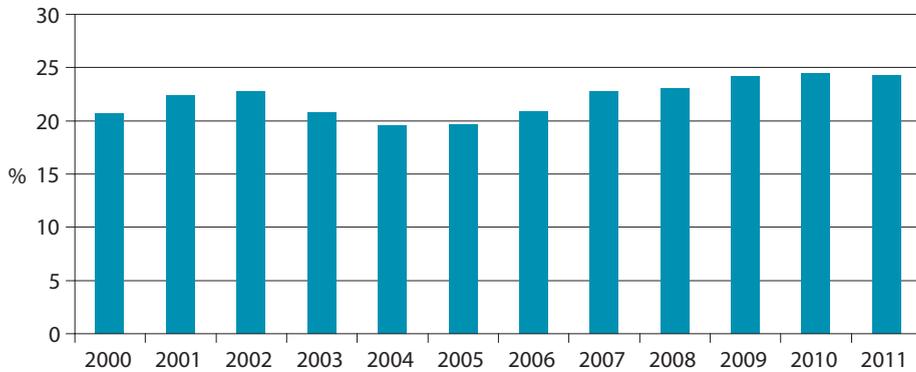
Entre 2001 y 2003 el monto de recursos públicos dirigidos al área social disminuyó en términos reales 18%, pero en los siguientes años se logró revertir esta situación y hacia 2011 se ubicaba casi 50% por encima del nivel previo a la crisis (Mides, 2013). Este incremento hizo que tanto la prioridad macroeconómica como la prioridad fiscal se ubiquen en máximos históricos en la fase de alza del ciclo (gráficos 5 y 6). Una vez más parece constatar un fenómeno recurrente en la historia uruguaya: el carácter cíclico del gasto público y particularmente, del gasto social.

GRÁFICO 5. PRIORIDAD MACROECONÓMICA DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL —GPS/PIB— (2000-2011)



Fuente: Mides (2013)

GRÁFICO 6. PRIORIDAD FISCAL DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL —GPS/GPT— (2000-2011)



Fuente: Mides (2013)

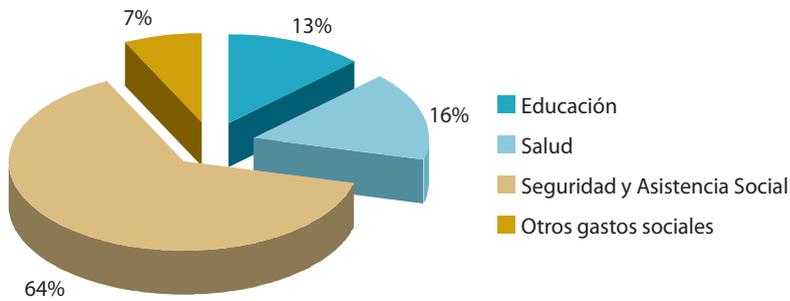
Cuando se observa la participación de los distintos componentes en los últimos diez años es posible identificar señales de ruptura con la inercia que caracterizó a las posiciones relativas durante la segunda mitad del siglo anterior. Los gastos en educación y salud incrementaron su participación en el total de los gastos sociales en aproximadamente un 50%, pasando de 13% a 18% y de 16% a 25% entre 2000 y 2011, respectivamente (gráficos 7 y 8). En tanto, la categoría seguridad y asistencia social cayó de casi dos tercios a menos de la mitad.

La ampliación del gasto público social, importante por cierto, habría permitido redireccionar parte de los recursos hacia actividades más directamente vinculadas a la promoción de las capacidades y en tal sentido, si aceptamos la terminología empleada anteriormente, podría hablarse de un gasto más proactivo.

Sin embargo, esta constatación no debería hacer perder de vista las dificultades que se observan para transformar esos mayores recursos en mejores servicios. La gestión de los recursos se transforma en factor crítico para convertir cantidad en calidad.

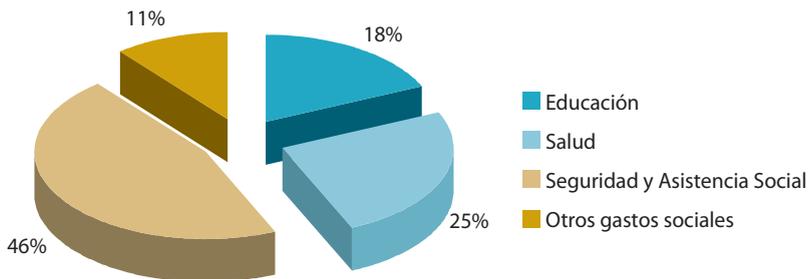
Por otro lado, el esfuerzo fiscal asociado a estos cambios ha incidido de manera decisiva en la discusión de las bases impositivas que deben sustentar al sistema y esto ha abierto un importante debate que trasciende lo técnico y se ubica en el terreno de la ética. Es necesario un esfuerzo analítico y reflexivo respecto a cuáles son los instrumentos más idóneos —y justos— para superar algunas debilidades estructurales de la fiscalidad uruguaya.

GRÁFICO 7. ESTRUCTURA DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL (2000)



Fuente: Mides (2013)

GRÁFICO 8. ESTRUCTURA DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL (2011)



Fuente: Mides (2013)

Los desafíos del Estado Benefactor

Mucho se ha aprendido en el país y la región sobre el manejo de las cuentas públicas a fuerza de sucesivas y dolorosas crisis. Como señala la CEPAL (2012), el desarrollo de capacidades en este terreno ha permitido reducir la vulnerabilidad externa y disponer de un mayor espacio fiscal para enfrentar choques exógenos. En tal sentido se está en mejores condiciones para proteger al gasto social. No obstante, permanecen problemas estructurales.

Por un lado, la restricción en el financiamiento del gasto originado en un esquema tributario que no logra captar ingresos de los beneficios extraordinarios provenientes de la acumulación de activos o de ganancias originadas en coyunturas de precios muy favorables. Por otro lado, la timidez con que el impuesto a la renta de las personas físicas avanza en la progresividad de la imposición. Finalmente, son persistentes las dificultades para gestionar el gasto público de manera de asegurar el cumplimiento de los objetivos de las políticas que sustentan y como consecuencia garantizar su im-

pacto distributivo. Es decir, tanto del lado de la estructura tributaria como del lado de la eficiencia del gasto hay mucho por hacer.

La ampliación y estabilidad del gasto público social requiere una mayor capacidad recaudatoria. La mejora en la gestión de la función recaudatoria constituye un activo muy importante para encarar nuevas etapas en la aplicación de contribuciones progresivas. Los instrumentos más idóneos para ello deben constituir un tema central en la agenda política.

En el pasado reciente la discusión sobre universalismo o focalización de las políticas sociales cayó en el maniqueísmo, impidiendo avanzar en la comprensión de los problemas centrales de gestión del gasto público. Parecería que las posturas fundamentalistas han cedido el paso a un escenario propicio para concebir visiones más instrumentales y esto abre la perspectiva de mejorar el diseño y la implementación de las políticas sociales. La posibilidad de articular políticas más o menos focalizadas para garantizar el ejercicio de derechos y avanzar hacia verdaderos sistemas universales —y solidarios— de protección parece una alternativa posible. Asimismo, medidas tendientes a estandarizar el uso de herramientas de monitoreo y evaluación contribuirían decisivamente a contar con información para redireccionar, cambiar o profundizar acciones, así como para valorar los logros.

Finalmente, deberían complementarse la capacitación de recursos humanos y reformas organizacionales que articulen flexibilización y control con descentralización en la toma de decisiones. De no mediar importantes reformas en la gestión, el sistema político no tendrá la autoridad y legitimidad para exigir mayores contribuciones fiscales a la población. En este plano se han obtenido algunos logros, pero las deficiencias predominan en la percepción pública de la calidad de los bienes públicos.

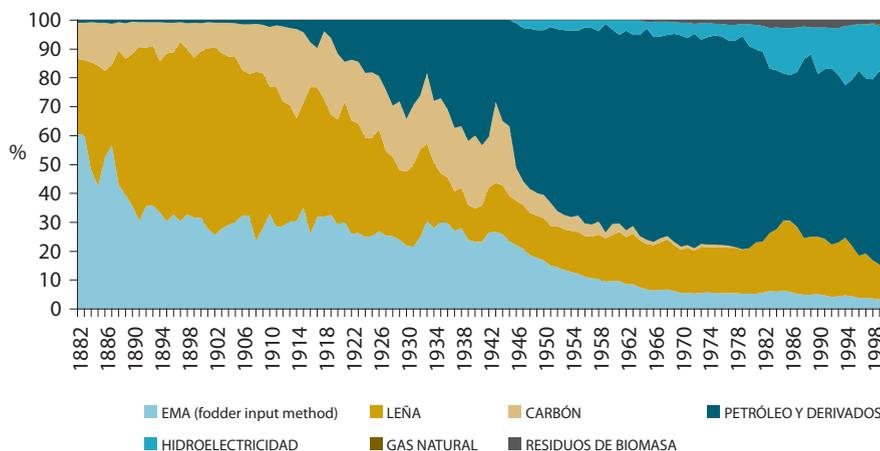
El sector energético: seguridad y sustentabilidad para el desarrollo

A pesar de ciertas características estructurales del sector energético en Uruguay es importante señalar que ha habido transformaciones importantes en el largo plazo. Tanto la oferta primaria como del consumo final de energía han sufrido profundos cambios y el análisis de esa dinámica ofrece importantes insumos para evaluar la actual política energética y discutir/reflexionar sobre sus fortalezas y debilidades. El hecho de que esta política pública cuente con el apoyo de todos los partidos con representación parlamentaria no es óbice para someter a análisis su pertinencia presente y su adecuación a escenarios futuros. Como en otros aspectos, el pasado aquí también puede echar luz al respecto.

La matriz energética: inercia y cambio

Al promediar el siglo XX Uruguay protagonizó el mayor incremento en el consumo de energía de su historia. Si se incorpora junto a las energías fósiles y la hidroelectricidad (energías modernas) las energías tradicionales (leña y fuerza muscular animal), se observa que en 1946 el consumo total de energía primaria se ubicaba en algo más de 1000 kTEP² y veinte años después el mismo era de 2300 kTEP (un incremento de 177%).³ Esta dinámica coincidió con la culminación de la transición energética en el país que consagró el predominio absoluto del petróleo como principal fuente primaria (gráfico 9).

GRÁFICO 9. ESTRUCTURA POR FUENTES DEL CONSUMO DE ENERGÍA PRIMARIA (1882-2000)



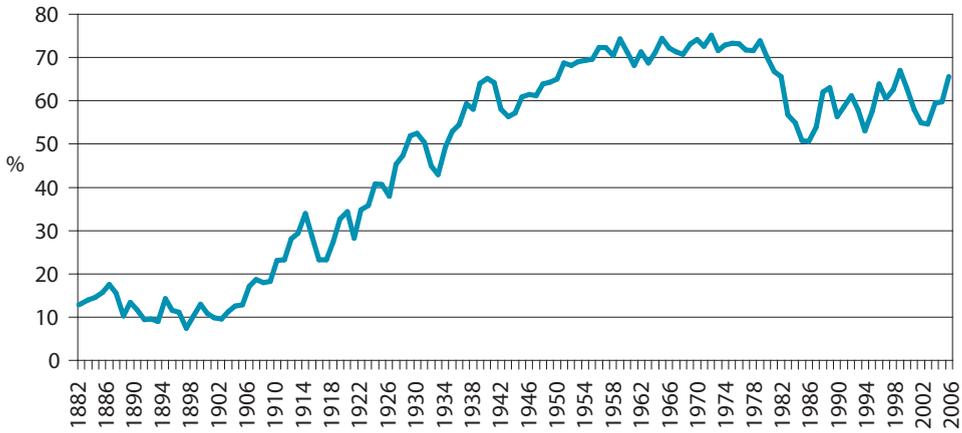
Fuente: Bertoni (2011)

La modernización energética significó la sustitución de fuentes orgánicas autóctonas por fuentes fósiles foráneas. Esto generó una creciente dependencia energética del exterior hasta promediar el siglo XX y un nivel muy alto hasta nuestros días, a pesar de una excepcional participación de la hidroelectricidad en la matriz energética uruguaya, consumada en la segunda mitad del siglo pasado (gráfico 10). Aun después de completar las posibilidades de generación hidroeléctrica de gran porte en el país, la dependencia energética oscila en torno a 60%.

2 Miles de toneladas equivalente petróleo. Unidad utilizada para expresar la energía contenida en las distintas fuentes energéticas con base en su poder calorífico inferior (<<http://www.dne.gub.uy/publicaciones-y-estadisticas>>).

3 A los efectos de tener una referencia de la magnitud del cambio recuérdese que en 2011 esta cifra se ubicó en torno a 3400 kTEP (incremento de 50% en 45 años).

GRÁFICO 10. ÍNDICE DE DEPENDENCIA ENERGÉTICA
(ENERGÍA IMPORTADA / ENERGÍA TOTAL * 100)



Fuente: Bertoni (2011)

Esta particularidad de la transición energética tiene una expresión económica concreta en la balanza de pagos, ya que demanda un esfuerzo importador relativamente importante. El país ha debido utilizar en promedio entre 15% y 30% de sus ingresos de divisas por exportaciones para satisfacer el aprovisionamiento de combustibles fósiles⁴. Entre 2005 y 2011 la factura petrolera se ubicó por encima del 25% de las exportaciones con un episodio crítico en 2008 en que se ubicó en 40% (Bertoni, 2011 y DNE). El impacto negativo de este esfuerzo importador se ve agravado por la imprevisibilidad derivada de la muy variable demanda de energía fósil para la generación eléctrica, originada en la irregular hidraulicidad de nuestras dos principales corrientes de agua donde se ubican las centrales hidroeléctricas (ríos Uruguay y Negro).

El uso de la energía constituye un importante elemento a considerar cuando se trata de diseñar políticas. Esta puede satisfacer directamente necesidades de las personas o constituir un insumo para la producción de bienes y servicios. En Uruguay, desde los años sesenta hasta los noventa del pasado siglo el sector residencial fue el principal consumidor. Entre 1993 y 2006 ese lugar fue ocupado por el sector transporte, y en el último lustro es el sector industrial quien lidera el consumo final (Bertoni, 2011 y DNE). Estos cambios en la estructura del consumo constituyen un elemento importante para explicar el comportamiento del mismo, así como para discutir los instrumentos de política más adecuados para promover la eficiencia energética.

4 Esto, sin considerar episodios críticos como los vividos en los años setenta como resultado de las crisis petroleras globales.

Oferta y demanda: la política importa

El análisis de las políticas energéticas en el siglo XX permite identificar dos grandes terrenos en que el Estado uruguayo apareció —de manera explícita— orientando y conduciendo acciones tendientes a enfrentar algunas de las debilidades estructurales. En los años treinta, ante la incipiente pero incremental incorporación del petróleo a la matriz energética (véase gráfico 9) la estrategia estuvo dirigida a crear una capacidad nacional para procesar el petróleo crudo a través de un monopolio público (ANCAP). El objetivo era mitigar los efectos negativos de la dependencia del exterior a través del control estatal sobre el suministro de petróleo.

El otro terreno de acción estuvo en la generación de energía eléctrica. Cuatro centrales hidroeléctricas se pusieron en funcionamiento entre 1945 y 1982 (Rincón del Bonete, Baygorria y Palmar en el río Negro y Salto Grande —emprendimiento binacional con Argentina— en el río Uruguay). Estas obras han permitido el uso —casi hasta el límite— de la energía hidráulica para la generación eléctrica. La capacidad instalada ofrece la oportunidad de que, en años de buena hidraulicidad, más del 90% del consumo eléctrico pueda satisfacerse por esta fuente. Desgraciadamente la norma es un muy irregular comportamiento de los caudales.

En contrapunto con estas políticas deliberadamente dirigidas al sector energético, es posible identificar algunas políticas sectoriales cuya implementación han tenido un impacto muy importante en el sector, desde el lado del consumo.

Como se señaló en la sección anterior, al promediar el siglo XX la sociedad uruguaya contaba con un Estado muy activo en materia de redistribución del ingreso. Así como esto tuvo su manifestación en el terreno del gasto público social, también puede apreciarse en la regulación de ciertos mercados vinculados a bienes y servicios que satisfacían necesidades básicas de la población. Esas regulaciones llegaron al mercado de la vivienda y alimentos de primera necesidad; pero también a la energía eléctrica y algunos combustibles (querosene, supergás) a través de subsidios explícitos o implícitos. Ya en los años sesenta se sumó un elemento más para mantener bajas las tarifas energéticas: los esfuerzos por controlar el proceso inflacionario.

El abaratamiento relativo de la energía, sumado al cambio de pautas de consumo de la sociedad uruguaya (Bertoni *et al.*, 2008), indujeron un proceso que ha sido definido como de residencialización del consumo. Entre 1948 y 1965 el consumo residencial de energía se quintuplicó. Este fenómeno llevó a que los hogares se posicionaran —en los años sesenta— como el principal sector consumidor (30%), explicando la mitad del incremento del consumo energético global del período (Bertoni, 2011).

Esta expansión del consumo tuvo un impacto importante especialmente en el subsector eléctrico, originándose algunos picos de demanda que pusieron en peligro el suministro seguro y continuo. Como consecuencia debieron implementarse medidas tendientes al racionamiento del uso de la energía ya antes de que las crisis petroleras obligaran a nuevas acciones.

Otro episodio a destacar —desde el lado de la demanda— tuvo lugar durante la fase expansiva del ciclo de la economía uruguaya en los años noventa del siglo pasado. La dinámica de crecimiento del ingreso se manifestó en un fuerte incremento del consumo de energía a nivel de los hogares. Pero la principal novedad estuvo en el sector transporte, que casi duplicó el consumo de energía en el período, convirtiéndose en el principal consumidor. La fuerte apreciación cambiaria que se produjo en esos años incentivó la compra de vehículos importados y su circulación en el territorio nacional.

Este tirón de demanda pretendió ser enfrentado desde la visión liberal dominante a través de la apuesta a un mercado regional de energía. Al frustrado intento de eliminar el monopolio de la importación de petróleo y al tímido esfuerzo por establecer un nuevo marco regulatorio del sector eléctrico le siguió la construcción de gasoductos para el suministro de gas natural desde Argentina.

La política energética como política de Estado y sus desafíos

La crisis económica de 2002, el incumplimiento argentino en el contrato de venta de gas y el incremento del precio del petróleo en la primera década del siglo XXI, configuraron un nuevo escenario para pensar las políticas energéticas. El cambio de gobierno en 2005 y la revalorización desde allí del papel de la planificación estratégica en el sector, ha generado acciones para articular el suministro con esfuerzos dirigidos al uso eficiente de la energía, pero además ha conseguido amplio consenso para su implementación a través de un acuerdo multipartidario.

Como resultado, en los últimos años hay novedades importantes. Se ha diseñado y se ha empezado a implementar una política de largo plazo que apuesta a la explotación de recursos energéticos renovables (viento, sol, biomasa), así como a una diversificación en el abastecimiento de los combustibles fósiles (gas natural a partir de la regasificación), al tiempo que se ha dado un nuevo impulso a las actividades de prospección en el territorio nacional. Todo ello impactará muy fuertemente en la composición de la oferta de energía primaria. Como resultado cabe esperar un mayor grado de libertad (fuentes domésticas, más ampliación de proveedores) en el manejo del aprovisionamiento energético. También se ha fomentado la eficiencia energética, lo que debe considerarse un importante activo para encarar los desafíos ambientales asociados a una expansión de la demanda de energía.

Un proceso muy dinámico de inversiones privadas en la esfera de la producción material ha provocado una transformación importante en el nivel de consumo y en la participación relativa de los distintos sectores socioeconómicos en el consumo final. Entre 2005 y 2011 la oferta bruta pasó de 3300 a 4500 kTEP (un incremento de 36%). Buena parte de este incremento se debe a la demanda del sector industrial que duplicó su consumo entre 2005 y 2011. Como resultado de ello la industria ha pasado a constituirse en el sector que más energía consume (34%). Una particularidad de este fenómeno es que los megaemprendimientos en el sector productor de pasta de celulosa son generadores de la energía eléctrica que consumen y vuelcan el excedente a la red de UTE.

En general se trata de buenas noticias. La apuesta a las energías renovables permitiría disminuir la dependencia energética del exterior (hidrocarburos) para generación eléctrica y abatir la factura petrolera, pero también disminuir las distorsiones que genera en el sector externo la imprevisibilidad de la generación hidroeléctrica. Así mismo, contar con una planta regasificadora mejoraría la capacidad de respuesta a la demanda del sector eléctrico, dada la intermitencia propia de la energía eólica y solar, pero también daría seguridad de suministro de este energético a otros sectores (industria, hogares, eventualmente transporte).

No obstante, es necesario articular mecanismos de balance e instrumentos idóneos para que la capacidad instalada no se convierta en una externalidad negativa del proceso de diversificación. En concreto: parques eólicos, paneles solares, generación con biomasa, regasificadora, interconexión eléctrica regional, biocombustibles, petróleo y políticas de eficiencia energética podrían competir entre sí, desembocando en situaciones de subutilización de las instalaciones.

El desafío es continuar ajustando la política energética para gestionar de manera eficiente un sistema mucho más complejo que el que ha dominado en el medio siglo pasado. Convertir los riesgos de competencia en oportunidades de complementación entre las distintas fuentes parecería la dimensión de la política energética que restaría por afinar. Es posible que en el plano de la planificación, coordinación y regulación se encuentre buena parte de la suerte de una política energética para el desarrollo.

La integración regional: ¿trampa o trampolín?

La historia económica de la integración regional ofrece evidencia por demás interesante que contribuye a definirla como una herramienta clave en una estrategia de inserción internacional del país que pretenda superar algunas de las trabas al desarrollo identificadas en este trabajo.

El «Uruguay moderno» alcanzó en las últimas décadas del siglo XIX un nivel de ingreso per cápita relativamente alto, como resultado de una exitosa inserción en la economía mundial con base en una especialización primaria exportadora complementaria de los centros dinámicos del capitalismo. Pero aun en ese momento, en que era perfectamente posible la expansión del ingreso «salteándose la región» (Caetano y Vaillant, 2004), la economía uruguaya se vio beneficiada por un dinámico comercio regional —el «comercio de tránsito»— debido a la debilidad de las comunicaciones y servicios de infraestructura en la región que expresaba las dificultades de conformación de los Estados nacionales vecinos. Podría afirmarse que la integración regional jugó un rol importante en la exitosa inserción de la economía uruguaya en las postrimerías del siglo XIX.

En las primeras décadas del siglo XX la región y el mundo comenzaron a cambiar. La consolidación de los estados nacionales en Argentina y Brasil, el mejoramiento de la logística portuaria (Buenos Aires y Río Grande), así como la desarticulación de la economía mundial a partir de la primera guerra mundial configuraron un escenario poco propicio para la concreción de avances en la integración regional. Las urgencias emergentes del

desequilibrio del sector externo, desde los años treinta del siglo XX, obligaron a adoptar políticas de protección y promoción de nuevas actividades productivas. Un intenso cambio estructural redujo la demanda de importaciones y el sector manufacturero apareció como un posible motor del crecimiento. En la segunda posguerra la industrialización dejó de ser una tabla de salvación —como en los años treinta— para convertirse en factor clave de una estrategia de desarrollo en la que la región podría jugar un rol decisivo.

La propuesta de articular los flujos de bienes propendiendo a una integración comercial de la región latinoamericana tuvo un impulso decisivo a partir de dos fenómenos convergentes, aunque de desarrollo independiente: por un lado la influencia del proceso de integración en Europa que dio lugar a la creación de la CEE (1957), y por otro el diagnóstico de la CEPAL sobre los obstáculos que encontraba el proceso de industrialización en la periferia hacia fines de los años cincuenta.

La integración latinoamericana fue concebida no solamente como una forma de superar la estrechez de los mercados internos y de aprovechar economías de escala de los procesos de industrialización, sino también como una plataforma para la inserción económica más dinámica de América Latina en la economía mundial. Esta estrategia pareció concretarse con la firma del Tratado de Montevideo (1960), que dio nacimiento a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Los países signatarios decidieron establecer —a través de progresivas preferencias arancelarias— una zona de libre comercio en un plazo de 12 años, animados del propósito de aunar esfuerzos en favor de una progresiva complementación e integración de sus economías, basada en una efectiva reciprocidad de beneficios.

A pesar de la expectativa generada por la ALALC, la intensificación de la cooperación regional a través de acciones e instrumentos concretos de intercambio, escapó a aquel esquema formal de integración. Esto era el resultado de la debilidad —o inadecuación— del andamiaje institucional para enfrentar el proceso de ajuste en las relaciones intrarregionales derivadas del propio proceso de desarrollo y de un contexto internacional cambiante. Las especificidades subregionales y las dificultades para ir más allá de la articulación comercial conspiraron contra un mayor avance del proceso integracionista.

Como expresa un trabajo de Nohlen y Fernández (1981), la experiencia de la ALALC mostró las dificultades de una integración global en la región, pero, simultáneamente, la viabilidad y conveniencia de una interdependencia limitada y múltiple.

El nacimiento de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en 1980, sustituyendo el marco institucional de ALALC, permitió asimilar en un esquema pragmático la heterogeneidad de la región y canalizar institucionalmente la vocación integracionista de sus países miembros, dentro de un marco más flexible.

Así lo exigían las experiencias vividas desde fines de los años sesenta. En Uruguay, la primera crisis del petróleo y el cierre de los mercados europeos a los productos cárnicos impactaron muy negativamente. Esta coyuntura económica coincidió con la implantación de un régimen dictatorial que llegó para reconfigurar el régimen de acumulación. Entre 1974 y 1978 un nuevo modelo económico se fue conformando a través de un fuerte intervencionismo estatal para promover las denominadas «exportaciones no tradicio-

nales», tales como manufacturas del cuero, derivados lácteos, arroz y autopartes. En ese nuevo contexto, la región apareció como un destino privilegiado de las exportaciones y una serie de arreglos institucionales concretaron avances específicos en la integración.

Los acuerdos signados a través del Protocolo de Expansión Comercial con Brasil (PEC) y el Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE) generaron condiciones favorables para el desarrollo de actividades de diversificación productiva en el país y con ello contribuyeron a una más profunda integración a la región. No obstante, el cambio operado en la política económica después de 1978, que apostó a la liberalización comercial y financiera, conspiró contra una mayor profundización del proceso en términos de complementación productiva.

La crisis de la deuda y la crisis del ajuste (Thorp, 1998) signaron los años ochenta generando un complejo escenario en el marco del cual se procesó la recuperación de las instituciones democráticas. La recuperación económica encontró parte de su explicación en la dinámica del comercio regional, que se canalizó en buena medida a través del PEC y el CAUCE.

La dinámica del comercio exterior, la posibilidad de canalizar actividades de servicios y el involucramiento creciente de las trayectorias de los sistemas políticos de la región después de las dictaduras, alimentaron un juego de economía política que desembocó en la creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) tras la firma del Tratado de Asunción entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Según Quijano (2005) se pueden identificar cuatro etapas en la historia del MERCOSUR. La primera es anterior a su creación formal y se caracteriza por constituir un proyecto bilateral cuyo objetivo inmediato podría resumirse de la siguiente manera: intercambio de alimentos de clima templado y trigo para cubrir las insuficiencias de Brasil y bienes de capital para reactivar la industria argentina (1986-1991).

La segunda se inicia con la firma del Tratado de Asunción y abarca toda la década de los noventa, hasta la devaluación brasileña de enero de 1999. La apertura hacia la región y el mundo parece constituir la clave del experimento regional, tonificado por la esperanza de concretar —después de Ouro Preto, en 1994— una Unión Aduanera. Las cifras del comercio intrarregional reflejan en el período el impacto de estos arreglos institucionales: los bienes con destino al mercado regional representaron el 50% en Uruguay. Pero quizá lo más importante es constatar que en el período aumentó el comercio intraindustrial entre los socios y que el MERCOSUR fue un destino creciente de las exportaciones con contenido tecnológico medio.

No obstante, es necesario analizar en profundidad las dinámicas que están detrás de ese comportamiento. El abatimiento de los aranceles intrabloque y la apreciación cambiaria de las monedas de los socios —retraso cambiario— fue restando competitividad a las exportaciones extra MERCOSUR y, por el contrario, alentando un incremento de las importaciones desde fuera de la región. Como puede observarse en el cuadro 3, las exportaciones con destino fuera de la región crecieron muy por debajo de la dinámica de las importaciones desde ese origen. Los países miembros del MERCOSUR vendían cre-

cientemente en la región pero importaban crecientemente fuera de ella. Este fenómeno generó desequilibrios en su sector externo, aunque hasta 1998 pudo disimularse por la positiva captación de capitales. La restricción externa se impuso y la crisis sobrevino.

CUADRO 3. MERCOSUR - SOCIOS COMERCIALES (1994-1998)

CRECIMIENTO ANUAL DE LOS FLUJOS COMERCIALES (%)		
	Destino de las exportaciones	Origen de las importaciones
Unión Europea	5,6	14,7
NAFTA	4,1	13,5
Japón	7,8	8,1
Resto del Mundo	5,1	13,5
MERCOSUR	20,1	13,7

Fuente: Indicadores Macroeconómicos del MERCOSUR, Sistema Integral de Información ALADI

Entre 1999 y 2003 se abrió una nueva fase en la historia del MERCOSUR. Se inició con la devaluación brasileña y se manifestó en una profunda crisis de las economías de la región, siendo Argentina el caso paradigmático. Como señala Quijano (2005) el resultado del colapso contribuyó a transnacionalizar más las economías de la región y obligó a tomar medidas de resguardo que debilitaron el proceso integracionista.

La cuarta etapa se abre con las promesas y expectativas que el avance de regímenes progresistas generó. No obstante, la economía internacional ofreció señales poco propicias para la refundación del bloque. El *boom* de los precios de los *commodities* reforzó la especialización primario exportadora y gestó una suerte de relación neoperiférica con China. La apreciación cambiaria que han sufrido las economías de la región ha conducido, particularmente en el caso argentino —pero no solamente—, a un retorno a instrumentos proteccionistas y esto constituye un obstáculo importante para avanzar en la integración regional.

En síntesis, la creación del MERCOSUR (1991) alentó esperanzas de profundizar acuerdos de complementariedad productiva con los dos grandes vecinos que permitieran el desenvolvimiento de sectores nuevos. El análisis del desempeño exportador de Uruguay durante los años noventa parece confirmar la idea de que la región ofrece un espacio de aprendizaje para ensayar procesos de diversificación e innovación tecno-productiva. Fue durante esos años que la composición tecnológica de las exportaciones del país mostró una mejora en términos de complejidad (véase gráfico 1). Pero las crisis y las políticas subsecuentes desplegadas por los gobiernos de la región en los comienzos del nuevo siglo han llevado a retrocesos en la integración.

Parece imprescindible para el país encontrar los caminos de articulación de cadenas productivas con los vecinos a través de acuerdos de complementariedad en sectores específicos. En buena medida esa es la estrategia que se ha delineado con respecto a Brasil. Los desafíos con Argentina parecen mayores.

Hay lecciones de las experiencias integracionistas pasadas que es necesario rescatar. Una de ellas es que los mercados no son instituciones idóneas —por sí solas— para

gestar circuitos virtuosos de intercambio y complementación. Otra, que el regionalismo abierto implica compromisos políticos fuertes para enfrentar las asimetrías alimentadas por factores exógenos.

Un proceso de desarrollo económico y social sostenible en Uruguay implica —necesariamente— avances en la complejidad de su matriz productiva y esto no parece imaginable de espaldas a la región. En consecuencia, resulta ineludible diseñar estrategias de integración que trasciendan los marcos de la libre circulación de bienes, servicios y personas para encarar el desafío de la articulación productiva a través de la inclusión en cadenas de valorización a escala regional en la perspectiva de obtener mejoras en la competitividad a escala global.

A modo de conclusión

La historia económica del Uruguay muestra algunos componentes estructurales muy fuertes y persistentes.

El proceso de rápido crecimiento económico que hemos experimentado en la última década abre expectativas de que se produzcan quiebres en las tendencias históricas, que permitan revertir los principales problemas: retraso relativo, pérdida de dinamismo y alta volatilidad.

Es aún prematuro sostener que los cambios estructurales ya se han producido. Resta saber si el ritmo de crecimiento puede sobrevivir a cambios en algunas tendencias internacionales y a las transformaciones domésticas asociadas a los procesos de crecimiento.

La clave del éxito es la profundización del cambio estructural hacia la incorporación de nuevo conocimiento, el desarrollo de nuevos productos y la diversificación y profundización del tejido productivo.

Este proceso se deberá producir tanto dentro de los sectores tradicionales de base agropecuaria, a través de la explotación de nuevos recursos de base primaria, pero sobre todas las cosas, a partir del surgimiento de nuevos sectores, productos y mercados, ya sea que se basen en el desarrollo previo del sector primario o no.

Existe una profunda interacción entre las posibilidades de desarrollar ese proceso y las distintas políticas que deben tener al Estado como firme actor, promotor y líder. Más allá de las tendencias a la desigualdad que en el corto plazo genera cualquier innovación, en el largo plazo y a nivel macro es imposible pensar en un proceso de crecimiento con equidad si no es a través de una matriz productiva que absorba crecientes porcentajes de empleo calificado, en actividades que desarrollan y potencian las cualidades de los agentes productivos a lo largo de su vida laboral. Esas características del mercado laboral no se pueden desarrollar si no se producen cambios permanentes, constantes y acumulativos en la estructura productiva.

Esos cambios demandan políticas muy activas del Estado, basadas en decisiones estratégicas, tomadas en procesos de amplia participación de los diferentes actores involu-

crados. El Estado debe promover y orientar esos cambios y generar un conjunto de estímulos para que se produzcan. Se debe profundizar el proceso que viene teniendo lugar en los últimos años, en el que, aunque tímidamente aún, van creciendo las políticas sectoriales y las políticas condicionadas, frente a las políticas transversales y las exenciones fiscales incondicionadas.

Sin embargo, estas políticas no tendrán éxito en el largo plazo si no se realizan esfuerzos importantes conjuntamente y de manera coordinada, en muchos otros planos, como el de la educación, la salud, la infraestructura, el desarrollo territorial y muchos otros.

Es inevitable que el gasto público deba aumentar para poder emprender una serie de políticas indispensables para profundizar el proceso de desarrollo. Obviamente que la eficiencia del gasto público debe estar a la cabeza del desarrollo de las políticas, pero también es necesario construir los consensos adecuados para generar una inversión pública mayor y bien gestionada, que permita desarrollar políticas de largo plazo.

El consenso democrático es indispensable para conseguir esos logros, como parece observarse en el sector energético, pero tiene los riesgos de la captura de diversas rentas. Por ello, el liderazgo y la legitimidad del Estado es fundamental para que la conducción política pueda resistir las demandas corporativas de corto plazo y construir, no tecnocráticamente, sino a partir de un amplio consenso social, políticas de largo alcance.

Y para ello, una vez más, es fundamental el cambio estructural, porque los fuertes vaivenes asociados a una frágil estructura de exportaciones genera cambios muy fuertes en las expectativas y en la confianza de los distintos actores en el proceso de construcción social. La súbita aparición y desaparición de rentas genera desórdenes de magnitud y señales contradictorias, difíciles de absorber sin cambios de rumbo demasiados pronunciados. Esto no es teoría, es nuestra historia.

Finalmente, el proceso de integración regional no puede estar sujeto a los vaivenes de la coyuntura internacional. Este es uno de los déficits mayores que han enfrentado los países latinoamericanos. Si bien la mayor responsabilidad de la frustración que este proceso ha experimentado hasta el momento recae sobre los países más grandes de la región, llamados a ejercer un liderazgo similar al jugado por el eje franco-alemán en Europa, han sido muchas las vacilaciones que se han presentado en nuestro país al respecto. Más allá de explorar y explotar las vinculaciones económicas y políticas de manera abierta, la estrategia de la integración regional es una clave irrenunciable de cualquier proceso de cambio estructural. A su vez, la integración regional no se producirá si no se avanza en el cambio estructural, porque para mantener las estructuras actuales la integración no es necesaria.



Parte II

Presentación a la Parte II

En la primera de las jornadas de reflexión realizadas en el mes de agosto de 2013 en la Fundación ASTUR, el contador Enrique Iglesias marcó los objetivos:

Nuestra intención es preparar un documento que se inspire en lo que fue el informe de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) hace cincuenta años, retomando su idea central, que es la mirada a mediano y largo plazo, pensando en el desarrollo del país. En primer lugar con un paquete de estudios sobre puntos centrales de la realidad nacional, preparados por gente joven de la Red MERCOSUR, con apoyo del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo y de la Corporación Andina de Fomento. A eso le queremos agregar estas reflexiones con pequeños grupos, para ir armando el estado de opinión. Mi idea es redactar, al final de estas actividades, un informe donde se refleje cómo veo al país y los temas centrales de su futuro, recogiendo los insumos que vienen de los documentos y de este tipo de encuentros.

La extensión posible del libro obligó a seleccionar una parte de ese conjunto de trabajos inéditos encargados en este proyecto para que oficien de disparadores, y enriquezcan la discusión. El universo de ideas que enmarca este trayecto de pensamiento va más allá, busca inspiración en obras y documentos ya publicados, y en instancias colectivas como los encuentros de agosto en ASTUR, el taller sobre metodología prospectiva realizado con la Red Sudamericana de Economía Aplicada/Red MERCOSUR o el debate acerca de Innovación y competitividad organizado con la Red y el Banco Interamericano de Desarrollo y expertos internacionales, el 25 de febrero de 2014. De estos seminarios se incluye una relatoría cuya intención es exponer las coincidencias y discrepancias que se manifestaron en el análisis y la prospectiva.

El calendario de encuentros de debate y reflexión promovido por el Proyecto «Uruguay+25» se inició con el de «Macroeconomía estructural». La precedencia de este tema tiene su explicación en que la relación de la visión a largo plazo con el tipo de política macroeconómica es fundamental.

Para armar el cuadro de participantes en todas las instancias del ciclo se usó el mismo criterio: conformar una lista de aproximadamente treinta invitados, un tercio de los cuales fueran académicos y expertos, otro tercio se buscó que representara diferentes sensibilidades políticas, y para el tercio restante se convocó al PIT-CNT y a las cámaras empresariales, sumando siempre a representantes de las organizaciones internacionales que apoyaron estas actividades. En algunas reuniones, y en torno a algunas temáticas, es evidente que hay opiniones y matices ausentes, pero no porque no estuvieran integrados en la idea de conformación del grupo, sino porque esta representación múltiple

pudo haberse desdibujado en el escalón entre la lista de invitados y la de asistentes. Así ocurrió en este encuentro.¹

Iglesias destacó la importancia del tema a tratar:

Ha sido espectacular el avance en materia de integración productiva y de manejo de las variables macroeconómicas, y esto importa porque bastantes décadas pasamos nosotros yendo detrás de los desequilibrios macroeconómicos. La intención del debate de hoy sería en cierta manera tratar de reflexionar sobre cómo ven ustedes los grandes capítulos de las políticas macroeconómicas en los años que vendrán, a partir de la experiencia que han tenido desde 1985, período en que ha habido cierta prevalencia de políticas que se han mantenido y de las cuales todos hemos aprendido. El tema es ese, qué políticas macroeconómicas para enfrentar una tasa de crecimiento aceptable y una política de mejoramiento social que la acompañe.

Abierto el diálogo lo primero que se planteó fue un ajuste de cuentas con «un conjunto de ideas fuertemente conservadoras», al que se adjudicó responsabilidad por «tres décadas de destrucción masiva del capital acumulado y enriquecido por la discusión macroeconómica». Hubo un formidable empobrecimiento y vaciamiento del debate, se afirmó, y buena parte de la despreocupación en Europa por algunos temas de la vieja macro provocan hoy resultados que están a la vista. Las políticas macro, se enfatizó, hacen en primer lugar a la estabilidad, y después al crecimiento.

En el marco de esas teorías señaladas como conservadoras se impuso un pensamiento fuertemente defensor de las reglas, que «decía que había que poner un corsé a los políticos porque su cortoplacismo no construía estabilidad intertemporal». Ahora está más claro que ese apego a las reglas generó una gran rigidez, poco apropiada para combatir un evento agudo o una sucesión de ellos, como ocurrió en Uruguay a fines de la década de los noventa, y más recientemente en Europa.

Analizando este debate entre reglas y discrecionalidad se negó la pertinencia de los extremos: por un lado los países que creen que es relevante reglar con formas institucionales restrictivas las patologías más importantes de algunas políticas y, por otro, los que creen estar en condiciones de ajustar discrecionalmente en cada momento la conducción de la política fiscal. «Creo que uno debe ir por el medio, reglas con flexibilidad, adaptando las reglas a otras realidades.» «Hasta por ser uruguayos estamos siempre tratando de ubicarnos en un punto intermedio, pero hay razones: en un país chico, con impactos inmediatos de cualquier vaivén internacional, es necesario tener cierto nivel de discrecionalidad, pero para quien tiene la responsabilidad es importante muchas veces tener reglas.»

1 Los invitados a esta mesa fueron: Diego Aboal, Rodrigo Arim, Luis Bértola, Alberto Couriel, Julio de Brum, Javier de Haedo, José María Fanelli, Eduardo Fernández Arias, Gabriel Frugoni, Adolfo Garcé, Álvaro García, Gladis Genua, José Ibarburu, Bibiana Lanzilotta, Gustavo Leal, Andrés López, Fernando Lorenzo, Andrés Massoller, Gabriela Mordecki, Leonel Muínelo, Andrés Niembro, Gabriel Oddone, Daniel Olesker, Gabriel Papa, Fernando Pereira, Nicole Perenmuter, Sebastián Pérez, Alejandro Rasteletti, Richard Reed, Jerónimo Roca, Peter Siegenthaler, Juan José Taccone, Ernesto Talvi y Leonardo Vicente.

También se hicieron apreciaciones sobre otro debate, relativo al papel de las instituciones para gobernar la macroeconomía, para ayudar a la estabilidad y el crecimiento. La idea de que con un diseño institucional bueno y fuerte se resolvían los problemas generados por la discrecionalidad ha entrado en crisis, el escenario internacional expone claros ejemplos; de todos modos hay países que siguen apostando a comités de expertos con exclusión de la política y de los profesionales del Estado. Es el caso de Chile, se afirmó.

El curso de las reflexiones se aproximó luego a observar a un Uruguay nuevo, definido por el excepcional nivel de inversiones, por un incremento de la productividad que es responsable de la mitad del crecimiento del producto, y por la posibilidad de novedosos tipos de exportación. Un nuevo país donde adquieren otro relieve las reflexiones prospectivas.

Después de procesar estas inquietudes surgió naturalmente la pregunta apropiada para encauzar el debate: ¿Cuál es la forma de asegurar estabilidad? Acordando en que la discrecionalidad sin reglas es difícil de manejar, se expresó que el ancla fiscal, la sustentabilidad y credibilidad de la política fiscal, es la clave de la estabilidad macroeconómica. «Esa es la gran contribución de las administraciones del Frente Amplio, haber trazado una política fiscal consistente y creíble.»

También se amplió el rol de las políticas macroeconómicas, que va más allá de asegurar los equilibrios. «Tiene otras contribuciones al bienestar, como la reducción de las vulnerabilidades, o la contribución al crecimiento del país por la vía de mantener e incrementar la inversión productiva a través de incentivos, de políticas de promoción específicas o las de zonas francas. Las políticas macro también contribuyen a la equidad, por el lado del sistema tributario y el gasto público, priorizando determinados gastos, reasignando el presupuesto hacia determinadas necesidades.»

Se hicieron otras apreciaciones con referencias claras a algunos debates que estaban en el orden del día en la mitad del año 2013.

Se marcó como necesidad ineludible una buena coordinación de las tres vertientes centrales de la política macro: la monetaria, la fiscal y la salarial, admitiendo que «en la última etapa de este gobierno hubo dificultad para hacerlo adecuadamente». La unidad de mando económico es clave, se afirmó, porque la institucionalidad no está preparada para albergar una conducción macroeconómica de debate parcial.

En cuanto a la fiscalidad, se vio que el proceso de desarrollo requerirá que dé las condiciones para que el aumento en cantidad y calidad de los bienes públicos —la vida en sociedad, finalmente— sea posible. El sistema tributario debe estar preparado para que a medida que aumente el grado de desarrollo aumente la presión fiscal, pero tomando en cuenta lo baja que es la calidad del gasto público hay que esperar mayores resistencias por parte de aquellos sobre quienes caerá el mayor peso. Se ha registrado una crítica creciente, un estado de enojo sobre la baja calidad de ciertos servicios públicos, que puede condicionar en el mediano plazo la viabilidad política para esos avances fiscales.

También se afirmó que el actual impuesto a la renta de las personas físicas (IRPF) es la vía más adecuada para ese aumento de ingresos, porque hacerlo por otros caminos condu-

ce a procesos políticos más complicados, y los impuestos a la renta empresarial inciden negativamente en la competencia internacional.

Otro tema controversial mencionado: «cualquier política tributaria que discrimine contra el tamaño, la escala, la dimensión de las empresas es un profundo error, en particular en el principal sector competitivo que tiene la economía: el agropecuario». Esto se fundamentó en que la falta de escala eleva los costos fijos, incidiendo en la competitividad exportadora. Una opinión divergente: «Sé que no hay escala para ciertas cosas, pero no estoy de acuerdo con esa defensa del tamaño; si algo mostró América Latina es que cuando los mercados se abren crecen el ingenio y la capacidad de generar, nada compite con eso». «La defensa del gran tamaño está anclada a los costos fijos y la competitividad internacional, pero otros factores como el tejido productivo y social tradicional, la generación de empleo o la extranjerización de la tierra especialmente en zonas de frontera son factores a tener en cuenta.»

Otro eje central en las reflexiones del seminario fue la inversión extranjera. Se la definió como el principal motor del desarrollo económico, y se explicitó la necesidad de obtenerla para llegar a una inversión del 25% del PIB necesaria para sostener el crecimiento de 5 o 6%. Asimismo se remarcó que buena parte de la innovación viene a través de esa inversión extranjera. Por todo esto «sería imperioso diseñar nuevos mecanismos de incentivos al régimen de inversiones, mantener las excepciones actuales pero avanzando en términos de innovación y de escala».

Uno de los presentes situó la renuncia fiscal en medio punto del PIB por año, destacando su utilidad como incentivo para las inversiones aunque «siempre se genera la duda de si no se hubieran concretado de cualquier forma». Otro, admitiendo la importancia de los incentivos por parte del Estado, y la de la seguridad jurídica, situó como condición necesaria para esa llegada de inversiones una rentabilidad que provino sobre todo de los precios internacionales. Una variante al tema de la inversión «el costo de los incentivos a la inversión extranjera debiera compararse con el potencial que tendrían si fueran afectados como incentivos al ahorro nacional abriendo posibilidades a proyectos nacionales, hay más dinero de uruguayos que se invierte en el extranjero que inversión extranjera en Uruguay».

Se afirmó que el país no tendrá limitantes a su crecimiento por el lado de la demanda, ya que la estructura productiva es funcional al crecimiento de China y los países del sudeste asiático. Pero se vuelve vital avanzar en una idea de estructura productiva, íntimamente ligada a la inserción internacional del país, que contemple el agregado de valor y contenido tecnológico a los productos exportados, y la apuesta a rubros transables que no provengan de los recursos naturales.

La explotación de la minería de gran porte, uno de los activos más grandes del país mirando al futuro, exigirá un razonamiento y manejo adecuado para evitar la llamada enfermedad holandesa, un aumento del ingreso que generaría una fuerte apreciación de la moneda, con el consiguiente deterioro de la competitividad de otros sectores, sobre todo industriales.

Se registró que Uruguay vende al MERCOSUR un 70 u 80% de productos manufacturados, un tercio de los cuales es de alta y media tecnología, destinos a los que hay que mirar pensando en integrar cadenas de valor. Pero también se expresó que en los próximos cinco a siete años Brasil y Argentina tienen una agenda suficientemente compleja como para dificultar el avance de estos proyectos.

Respecto al MERCOSUR hubo diversas apreciaciones, en general coincidentes en un «sí, pero». Algunas muestras: «Es una opción válida para el país, pero me aterra pensar que es el único camino que tenemos, hay que seguir pensando en diversificar». «Llevamos treinta años de inserción regional, y lo mejor ya está dado, difícilmente Uruguay encuentre ventajas dinámicas adicionales.» «Pagamos toda la factura de la integración, desaparecieron sectores industriales completos, pero no llegó lo interindustrial, lo sofisticado.» «Para que la estructura productiva de Uruguay sea equilibrada es imprescindible que el espacio económico de bajo costo de transporte e información funcione bien, y tenemos que ser militantes para que eso ocurra, militantes para el desarrollo del país.» En la parte III de esta obra se desarrolla el tema de la inserción internacional.

Otro aspecto que se conversó fue la necesidad de dotar al Poder Legislativo de mayores capacidades para analizar la política fiscal y la presupuestal. En otros países las oficinas o comisiones de presupuesto del Parlamento son verdaderos centros de investigación y análisis de resultados, independientes del Poder Ejecutivo. Otra opinión remarcó el proceso presupuestal uruguayo como factor de inestabilidad e incertidumbres.

Finalmente se hicieron consideraciones sobre un tema que ha estado presente en las últimas crisis internacionales importantes: el del capitalismo financiero. Los excedentes financieros aumentan su proporción en el volumen de los negocios del mundo, y es una masa de recursos con cada vez más capacidad de desestabilizar. Es una fuerza absolutamente inabordable por los sistemas políticos. «La reunión del G20 realizada en noviembre de 2008 se planteó muchas cosas al respecto, pero fue muy poco lo que hizo. El sistema financiero europeo sigue sin estar ajustado, es muy débil en todos los países, salvo quizás España, pero en Alemania está muy desajustado. Y ese es el gran punto débil de la recuperación europea.»

En Uruguay existe la mitad de intermediación financiera que hace diez años, mejorando el mapa de riesgos, se sustuvo, pero «no se puede avanzar en desarrollo sin mercado de capitales, sin un nuevo mapa financiero que apunte un proceso autónomo de crecimiento».

Se mencionó la corrección de precios relativos como una asignatura pendiente del país, que «está caro en dólares y se va a abaratar en dólares». Al respecto se recordaron dos procesos traumáticos, en 1982 y 2002, pero se consideró que Uruguay tiene excelentes chances para hacerlo de manera mucho más ordenada que en el pasado, «por los *stocks* acumulados y la gestión macroeconómica prudencial».

El cierre estuvo a cargo del contador Iglesias.

El país está enfrentado a muchos cambios, también va a haber un cambio generacional en la conducción del país. Tengo la impresión, muy personal, de que eso le hará bien, porque la capacidad de acuerdo de la nueva generación va a ser mayor que la de la vieja, que el

país va a acordar más fácilmente que en la nuestra, que estuvo enfrentada, y que tuvimos trece años de dictadura. Para que las ideas y proyectos funcionen tiene que haber un cierto contrato social, y ahí aparecen los distintos actores, los sectores políticos, los empresarios, los sindicatos, la opinión pública. Es un arte complicado, y mi impresión es que se va a hacer más complicado en los años que vendrán, entre otras cosas, porque el entorno mundial está en crisis, y esta va a continuar en los países desarrollados. En el mundo hay una tendencia a la fragmentación, negativa y peligrosa, que inspira, por ejemplo, el Tratado del Pacífico y el del Atlántico Norte. Y en lo regional, los vecinos van a tener problemas, creo que el ajuste en Brasil y Argentina va a ser difícil, y nosotros estamos en el medio, por lo cual no podemos pensar que no va a pasar nada. Estos ajustes en los vecinos son peligrosos para nosotros porque acentúan las tendencias proteccionistas. Los vientos a favor se están terminando, y vamos a tener incluso algunos en contra. Entonces la idea es tener un contrato social inteligente para administrar soluciones inteligentes; es una tarea política fundamental, y por eso pienso en las nuevas generaciones.

Nueve son los trabajos de esta Parte II:

Germán Deagosto, Federico Fraga, Rodrigo González, Gabriel Oddone y Damián Pirroco («Desafíos para el crecimiento en Uruguay: una mirada desde los fundamentos de largo plazo») plantean los requerimientos para que el país mantenga su crecimiento en torno al 4%: tasas de inversión elevadas, mejora de la calidad de la formación del personal, mejoras de productividad combinando los factores productivos de forma más eficiente, incorporación de la fuerza de trabajo femenina, y una mayor apertura de la economía para poder plantearse aumento de la eficiencia vía aumentos de escala.

Por su parte, Bibiana Lanzilotta, Santiago Rego y Paola Regueira («Fluctuaciones macroeconómicas en el Uruguay de las últimas décadas: cambios en los patrones de volatilidad y comovimientos cíclicos») exploran los cambios ocurridos en la volatilidad, históricamente elevada en el país. Concluyen que tanto las fuentes externas (los precios internacionales y las fluctuaciones económicas regionales) como las internas (irregularidad de flujos de capital e inestabilidad fiscal) han variado en un sentido positivo.

Las «Notas sobre crecimiento, empleo, desigualdad e inflación» de Alberto Couriel responden a las preguntas que abrieron el encuentro. Sostiene que las altas tasas de crecimiento se debieron a los precios internacionales, a la imagen del país, a la inversión extranjera directa, al gasto público social y la política salarial, y a una mejora de la inserción internacional, destacándose el MERCOSUR como destino para exportaciones con mayor contenido tecnológico. La sostenibilidad del crecimiento se vincula a la acumulación de capital, el progreso técnico, la calificación, la innovación. Para Couriel ha mejorado la desigualdad estructural, pero es necesario enfrentar la concentración de la propiedad, un factor regresivo central.

Para Diego Aboal, Pablo Angelelli, Gustavo Crespi, Andrés López y Maren Vairo la innovación ha aumentado su relevancia en el actual escenario de intenso cambio tecnológico. Su trabajo, «Innovación en Uruguay», pone en línea innovación, aumento de la productividad, y sustentabilidad del crecimiento. Buscan explicar la baja inversión en innovación y señalan los caminos posibles para desarrollar una estrategia que, a través de políticas públicas y su vínculo con las iniciativas privadas, tiendan un puente para superar las brechas.

En «Escenarios de estructura productiva, competitividad y crecimiento», Gustavo Bittencourt y Nicolás Reig procuran definir las condiciones para que el ciclo expansivo de la economía uruguaya de la última década forme parte de un quiebre de las tendencias históricas, que han sido de bajo crecimiento e intensas fluctuaciones cíclicas. Para ello analizan cuarenta ramas productivas agrupadas en ocho sectores, identifican posibles motores de crecimiento, y los proyectan en escenarios con horizonte 2035.

En el sexto trabajo, Mario P. Mondelli, Carlos Paolino y Juan Francisco Rosas vinculan el dinamismo económico del país a la exportación de productos agropecuarios y agroindustriales, y al incremento de la productividad de diversos subsectores. El estudio («Estrategias de intensificación de la producción agropecuaria y adaptación a la variabilidad y cambio climático») asocia los principales desafíos planteados a aspectos tecnológicos, organizativos y de continuidad en el desarrollo de las capacidades institucionales.

Bibiana Lanzilotta y Gonzalo Zunino («Recursos naturales: implicancias sobre el crecimiento en Uruguay») se afilian a una nueva mirada, más positiva, sobre una matriz productiva fuertemente basada en recursos naturales: no hubo una grave «enfermedad holandesa», el sector agropecuario no presentó un bajo efecto multiplicador ni una reducida capacidad de innovación, y esta especialización no moderó el crecimiento. Asimismo se detienen a observar los avances en materia de manejo sustentable de los recursos naturales, partiendo de una situación de relativo retraso.

Andrés Rius («Inversión y desarrollo. Recomendaciones sobre políticas: cinco propuestas») expone sus cinco recomendaciones sobre políticas, referidas a inversión y desarrollo. Pone el acento en las combinaciones, en los sistemas de políticas, que refuerzan las complementariedades y las interacciones, y responden mejor a las interdependencias de los mercados. También se enfoca en la inevitabilidad de la política industrial, y en el uso de renuncias fiscales condicionadas y a término. Y propone acelerar las inversiones en infraestructura, con una reforma fiscal ambiental que genere parte de los recursos.

Finalmente, figura una síntesis del Proyecto «Infraestructura Uruguay 2030», coordinado por el economista Javier de Haedo y realizado por cuatro equipos de especialistas en las áreas de energía, vialidad, ferrocarriles y puertos. Sus diagnósticos y propuestas, proyectadas a escenarios posibles de desarrollo y a sus requerimientos, son también un aporte a la reflexión.

Innovación y competitividad²

«El futuro tiene mucho que ver con ese esfuerzo de innovar para tener mayor competitividad». Así ubicó el asunto de este segundo encuentro el presidente de la Fundación ASTUR. Una década de crecimiento en el país, con cifras inéditas, renueva los

2 Los invitados: Diego Aboal, Pablo Angelelli, Luis Barbeito, Gustavo Bittencourt, Miguel Brechner, Ruxandra Burdescu, Gustavo Crespi, Juan Carlos Elorza, Gladis Genua, Roberto Kreimerman, Gustavo Leal, Andrés López, Luis Penasco, PIT-CNT (las invitaciones eran recibidas y tramitadas en una Coordinación institucional), Jerónimo Roca, Miguel Sierra, Michele Snoeck, Judith Sutz, Miguel Taborga, Juan José Taccone, Sebastián Torres y Marcel Vaillant.

temas en el debate. ¿Uruguay está acentuando la primarización de su economía? ¿O se encuentra en un nuevo camino, aumentando su competitividad a través de la innovación? ¿Qué rol juega y debe jugar el Estado en la vinculación entre investigación e innovación, entre la academia y los sectores productivos, entre la oferta y la demanda? ¿Cómo se articulan a este panorama los procesos educativos y las características culturales? ¿A qué experiencias hay que dirigir la vista en busca de modelos? Según expuso el contador Enrique Iglesias:

En este tema hay ciertos bolsones que le han dado un perfil nuevo al país pero es necesario realizar un esfuerzo sistémico aún mayor. En Uruguay el mejoramiento que se ha hecho en materia agropecuaria es importante, hubo iniciativa privada y el INIA tuvo que ver de alguna forma, la investigación genética en el país tiene sesenta años, La Estanzuela tiene cien. La pregunta que me hago es cómo mejoraron países como Finlandia, Israel, País Vasco, Singapur, cómo hicieron punta, por qué aparecieron ciertos sectores. Cómo se eligió el sector ganador, si fue el mercado, el mercado con el Estado... Los recursos humanos son el punto de partida, pero junto con eso hay elementos que permiten inducir el proceso. ¿Cómo introducimos un sistema que permita que hagan punta personas o instituciones y cómo se acompaña eso con apoyo público?

Los temas centrales en estas reflexiones colectivas fueron la articulación entre lo público, lo privado y la academia, la formación de las personas, y la promoción de cambios en una cultura que le teme a los riesgos. También se habló de la escasa inversión en materia de innovación, pese a los avances realizados, y se exploraron exitosas experiencias internacionales. Se eligió considerar a la innovación como un componente multifactorial muy complejo, donde intervienen la educación, la economía, la producción, la cultura, y lo político, el liderazgo que tiene que dar un gobierno.

En primer lugar se compartieron las cifras. Uruguay está invirtiendo en innovación 0,3 o 0,4% del producto, mientras la región en su conjunto está en 0,6%, y los países de la OCDE en 2 o 2,5%. Estados Unidos invierte 2,5% y Corea alcanza un 3%. También es negativa la comparación con Australia, un país similar en lo productivo: ese país invierte cinco veces más, un 1,5%. Se valoró que Uruguay ha realizado una importante inversión pública y privada, pero que aún existen brechas importantes.

Más números: España tiene 160 mil investigadores, cuatro por cada mil personas, en Uruguay hay 1300, medio investigador por cada mil personas. Estamos en la mitad de lo que se necesita para tener cierta dinámica, habría que hacer un esfuerzo de *shock*, para generar una masa crítica en investigación. Entre la Universidad y la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) suman 38 millones de dólares para investigación, cifra que aparece como exigua en la comparación internacional.

Uno de los problemas recurrentes en América Latina ha sido la inexistencia de un entorno sistémico e institucional; ha habido por el contrario un enfoque fragmentado, desarticulado, con más proyectos que programas. «Programas que apunten a un determinado sector y generen importantes inyecciones de recursos para la producción de bienes públicos asociados al sector, sinergia muy bien aprovechada por países como Canadá, Nueva Zelanda, Australia, Finlandia.» Se trata de entroncar la innovación con la política

de desarrollo de Uruguay. Ha faltado una elección adecuada de los sectores con mayor potencialidad, aunque el Gabinete de Innovación ha afinado el diagnóstico al respecto.

Se trajo a colación la experiencia del País Vasco, paradigmática: «Tuvo una cosa extraordinaria que era la Sociedad Para la Reconversión Industrial (SPRI) y tuvo un programa que se llamaba Introducción de la Microelectrónica en la Industria (IMI). Un programa que casaba oferta con demanda, que generó un directorio homologado de empresas de electrónica y lo puso al servicio de toda la sociedad, para que desde panaderías a cuestiones mucho más sofisticadas se vincularan con las empresas vascas de electrónica profesional, y el Estado financiaba hasta el 100% de la elaboración del proyecto y hasta el 75% de su concreción. De esa manera, muy deliberada, fueron metiendo alta tecnología al conjunto del sistema productivo. Una política pública de construcción de capacidades a nivel empresarial eligiendo un sector que hace veinte años se consideraba clave para la transformación productiva. Ahí tenemos a Mondragón, que si no me equivoco es del 30 al 40% de la producción española de electrodomésticos. Nada es casual».

Se mencionó como referencia, como ubicación en el tema, un estudio del Global Competitiveness Report, elaborado por el Foro Económico Mundial, donde Uruguay cayó once puestos en la primera mitad de 2013. El resultado es bueno en algunas áreas, por ejemplo con relación a procedimientos para iniciar un negocio o uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC), y merece críticas en otras, como el exceso de burocracia, la calidad del gasto del Gobierno, el aumento de la violencia, y las posibilidades del sistema educativo de generar capacidades para las demandas del sector privado. Otra opinión expresó dudas sobre la credibilidad de esa fuente: «Las partes que no son datos duros son opiniones de algún segmento de empresarios, porque no están armados con encuestas representativas. Y siempre nos da peor precisamente en lo que no son datos duros. Además, hablando con empresas transnacionales uno encuentra que no son las mismas opiniones que están allí, en tanto que sí hay semejanzas del informe con el documento de la Cámara de Industrias recientemente conocido».

Del debate surgió que el gran problema estructural del país es el desacople entre una oferta que se ha ido creando y la capacidad, tanto pública como privada, para demandarla. Buscando profundizar en esa situación se mencionó la ausencia de ingeniero en el 80% de las empresas, y que el 91% de las unidades productivas son PYMES. Se dijo que en la Cámara de Industrias hay una Comisión de Innovación, pero que prima el desconocimiento acerca de los apoyos existentes porque el día a día monopoliza la atención de los empresarios, sobre todo en los pequeños y medianos. «El 80% de las empresas no tienen ingenieros, pero todas tienen contadores.» «Tener un ingeniero en cada empresa es imposible, pero el asesoramiento grupal por ramas sí es factible.»

Una mirada desde el empresariado dice que «hay más fondos para el mundo académico que para las empresas, y hay más proyectos para estudiar que para cosas prácticas», admitiendo de todos modos que esto ha cambiado en los últimos años. Un importante mojón en esta evolución ha sido la creación del Centro de Extensionismo Industrial (CEI), impulsado por la Cámara de Industrias, la Universidad de la República y el Ministerio de Industrias. La idea es que sea una plataforma de vinculación: golpear a la puerta de

las empresas buscando generar una sinergia que aproveche las capacidades públicas y privadas. Los resultados podrán evaluarse a mediano plazo: «Es una apuesta cuyos resultados se medirán dentro de diez años».

Se tocaron diversos aspectos que tienen que ver con lo comunicacional. Ya se dijo por qué los empresarios no acceden a la información sobre las herramientas de apoyo, y se agregó que tampoco son de comunicarse mucho, por temor a la competencia y por no disponer de medios para hacerlo. Asimismo se observó que hay un déficit comunicacional hacia la sociedad, que incide a la hora de la batalla presupuestal.

En cuanto al tema de la institucionalidad, se afirmó que la innovación requiere liderazgos políticos claros en diversos niveles, una visión transversal, y espacios de discusión estratégica, «organismos que hagan prospectiva, que pauten agendas, que sinteticen documentos de debate internacional y alimenten las diversas instancias», achicando los márgenes de la improvisación y el talenteo. Recomendamos leer al respecto en <<http://www.redmercosur.org>> la presentación de Robert Devlin.

Sobre el tema de los recursos humanos se dijo que la media educativa es aceptable, pero hay un problema de escape, de fuga de cerebros, difícil de solucionar en un contexto de poca demanda del sector productivo y con un sector público que crece a un ritmo muy bajo.

A cierta altura del debate surgió una pregunta que recentró las inquietudes: ¿hay que elegir sectores o dejar que el mercado revele los más competitivos y trabajar a partir de esa selección? Las respuestas indicaron que ninguna de las dos opciones es suficiente por sí sola. Hay que hacer bienes más complejos sobre la base de bienes relativamente simples, por ejemplo en el sector cárnico o el forestal, y también apuntar a sectores intensivos en conocimientos, a tecnologías más horizontales que pueden ser aprovechadas por todos los sectores, como las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), biotecnología, nanotecnología.

También fue reiterada la alusión a que otra avenida por donde debe transitar el cambio es la cultural: la idiosincrasia uruguaya es reacia a tomar riesgos, y es difícil plantearse la innovación sin riesgos. Pero atinadamente se vinculó ese desamor por el riesgo con una banca rentista de corto plazo, contradictoria con los tiempos necesarios para probar, fracasar, experimentar, ir y volver. «Habría que imaginar una innovación con lo que tenemos, una innovación popular, que desde la escuela se vaya pensando en trabajar en cosas innovadoras en vez de refugiarse en un empleo público.»

Otra consecuencia atribuida al temor al fracaso es el poco avance en la fijación de prioridades. Fijar prioridades quiere decir apostar a ciertas cosas, y no poder otorgar dinero a otras, esto es esencial en un país pequeño y con pocos recursos. Hoy hay muchos instrumentos de apoyo al sector productivo, y hay efervescencia para formar redes alrededor de esos instrumentos, pero no hay un lugar de monitoreo, donde se esté empezando a evaluar el impacto de esas medidas. Quizás es temprano para ver ese impacto, pero si no se empieza desde el principio es difícil que después se retroalimente la política. Es urgente concretarlo, para disponer de información, para integrarlo en un sistema y para determinar prioridades. «Hay que fijar una prioridad, hay que traer los

mejores especialistas para formar y para llevar adelante el proyecto, hay que casar las prioridades con las metas.»

Otra inquietante apreciación se hizo sobre la necesidad de mirar la innovación con una óptica multidimensional. En Europa se ha ampliado el foco desde lo empresarial hacia lo social y lo medioambiental. Se habla de ecoinnovación, con menos fertilizantes y menos energía contaminante. «El paraguas del Uruguay Natural debe estar más vinculado a este concepto de ecoinnovación que a una política conservacionista de lo natural por lo natural mismo.»

Con las grandes mayorías situadas dentro de esta postura de un desarrollo sostenible, respetuoso de lo medioambiental, atento a los desequilibrios, aparecen en la sociedad debates concretos, referidos a proyectos como el de la gran minería, al control desde la sociedad, a cuánto podemos permitirnos cambiar y en el marco de qué proyecto de futuro.

Las limitaciones de tiempo y el enfoque hacia la prospectiva que enmarcó el encuentro impidieron tal vez una mirada más extendida sobre un proceso de tres décadas. Se dijo que hay alrededor de 1300 científicos en el país, pero no que al terminar la dictadura, en 1985, eran apenas unas decenas. Fue un camino jalonado por la forja de una serie de instituciones que formaron parte de ese crecimiento, como el Programa de Desarrollo de las Ciencias Básicas (PEDECIBA), la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC-Udelar), o la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), que data de 2007. En la misma línea de trabajo se crearon coordinaciones interministeriales en 2008, y en 2010 se sumaron esfuerzos de gobierno, empresarios y trabajadores en los Consejos Sectoriales.

Estas creaciones institucionales fueron mostrando una crecida percepción sobre el papel de la ciencia en el desarrollo del país, y a la vez contribuyeron a reforzar los puentes entre Academia y Estado. Con ese proceso confluye el reciente lanzamiento del Centro de Extensionismo Industrial (CEI), dirigido a fortalecer los vínculos del Estado y la comunidad científica con la estructura productiva. Sus tareas serían: ayudar a las empresas a identificar sus necesidades tecnológicas, transformándolas en demandas específicas y vinculándolas con los recursos existentes.

Desafíos para el crecimiento en Uruguay: una mirada desde los fundamentos de largo plazo

*Germán Deagosto / Federico Fraga / Rodrigo González
Gabriel Oddone / Damián Pirrocco*

Resumen ejecutivo

En este trabajo se realiza un ejercicio de contabilidad del crecimiento para el período 1951-2012 utilizando una función de producción tipo Cobb-Douglas con rendimientos constantes a escala. Con el objetivo de reducir la ciclicidad de las estimaciones de la productividad total de los factores (PTF), se utilizan estimaciones del consumo de energía como variable *proxy* para ajustar la intensidad de uso del capital y estimaciones de tasa de desempleo para ajustar la intensidad de uso del factor trabajo. Las estimaciones permiten concluir que la PTF habría crecido en torno al 1,0% anual en el período 2004-2012, duplicando las estimaciones para la segunda mitad del siglo XX. Pese a este aumento de la productividad, la acumulación de factores continúa explicando más del 80% del crecimiento del PIB. Dadas las características demográficas de Uruguay, mantener el ritmo de crecimiento en torno al 4% requiere tasas de inversión elevadas que impulsen la acumulación de capital, mejorar significativamente la calidad del capital humano y promover mejoras de productividad (cambios tecnológicos, mejora de procesos, mejora de eficiencia, etcétera) que permitan combinar los factores productivos de forma más eficiente y romper de esta forma con la ley de rendimientos marginales decrecientes.

GERMÁN DEAGOSTO. Licenciado en Economía por la Universidad de la República. Docente grado 1 del Departamento de Macroeconomía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República.

FEDERICO FRAGA . Licenciado en Economía por la Universidad de la República. Investigador del Departamento de Economía de CPA Ferrere.

RODRIGO GONZÁLEZ. Licenciado en Economía por la Universidad de la República. Investigador del Departamento de Economía de CPA Ferrere.

GABRIEL ODDONE. Doctor en Historia Económica por la Universidad de Barcelona. Profesor Titular de Política Económica en la Facultad de Ciencias Económicas y Administración y de Fundamentos de Análisis Económico en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

DAMIÁN PIRROCCO. Licenciado en Economía por la Universidad de la República. Investigador del Departamento de Economía de CPA Ferrere.

Introducción y antecedentes

A lo largo de su historia, la economía uruguaya presentó dos rasgos distintivos: magro crecimiento y excesiva volatilidad. Esto quiere decir que, en primer lugar, si bien ha crecido, la economía experimentó un importante rezago en comparación con países que a principios del siglo XX tenían un nivel de producción similar. En segundo lugar, Uruguay experimentó a lo largo de su historia, tanto crisis agudas como períodos de crecimiento excepcional. Como resultado, el crecimiento del PIB per cápita entre 1950 y 2003 fue muy modesto (la tasa promedio de crecimiento anual se ubicó en el entorno del 1,2%).

No obstante ello, el desempeño reciente de la actividad económica contrasta con esta tendencia histórica, ya que el crecimiento promedio entre 2004 y 2012 ascendió a 5,7%. Si bien el contexto internacional fue favorable en este período, adjudicarle el crecimiento únicamente a la demanda internacional constituye una visión parcial de la realidad, debido a que dicho crecimiento no se hubiera logrado si los factores de producción no hubieran acompañado el impulso de la demanda.

Tanto la teoría económica, como la evidencia empírica, señalan que un país no puede crecer sostenidamente en el largo plazo sin alcanzar mejoras sustantivas de su productividad. Bajo esta premisa, el presente trabajo busca contestar si el reciente crecimiento de la economía uruguaya se debe efectivamente a una mejora en la productividad, y en caso afirmativo, en qué medida puede ser sostenible en el tiempo.

Para esto, se adopta un enfoque de contabilidad de crecimiento; o sea, aislar los factores productivos (capital y trabajo) para analizar cuánto del aumento de la producción se debe a una mayor incorporación de estos factores y cuánto se debe al uso más eficiente de ellos (lo que reflejaría el aumento de productividad).

Si bien existen varios estudios que analizan el crecimiento de la economía uruguaya desde el punto de vista de la contabilidad de crecimiento, las metodologías utilizadas tienden a diferir, lo que conlleva a conclusiones dispares. Mientras que De Brun (2004)¹, Fossati *et al.* (2004) y Oddone *et al.* (2007) concluyen que la mejora de productividad ha sido negativa en los últimos cincuenta años, Bucacos (1999) y Theoduloz (2005) presentan un resultado opuesto. Esta falta de consenso con relación a los determinantes del crecimiento impide extraer resultados concluyentes sobre la dinámica del crecimiento del PIB.

Dicho lo anterior, el presente trabajo no pretende zanjar la discusión entorno a esta problemática, sino continuar aportando al acervo de conocimiento en materia de crecimiento para Uruguay.

1 La versión in extenso de esta investigación y la bibliografía pueden consultarse en <<http://www.fundacionastur.org>> y <<http://www.redmercosur.org>>.

Marco teórico y metodología

Siguiendo a Solow (1956), se realizó un ejercicio de contabilidad del crecimiento utilizando una función de producción agregada con dos insumos de producción, capital y trabajo.

$$Y(t) = F(K(t), L(t))$$

Esto implica que la producción de un país es el resultado de la combinación del factor capital (K) y el factor trabajo (L). Uno de los supuestos de esta función de producción es que cumple con la ley de rendimientos marginales decrecientes. Esto quiere decir que al aumentar uno de los insumos, el producto crece pero cada vez en menor proporción. Por su parte, la función también incorpora el supuesto de rendimientos constantes a escala, el cual implica que si se duplican todos los insumos productivos, también se duplica la producción.

Con base en lo anterior, se trabaja con una función de producción de tipo Cobb-Douglas en la que el factor productividad se extrae como un residuo. Es decir, la productividad total de los factores (PTF) es la resta de la variación del producto y la variación de los factores capital y trabajo, ponderados cada uno por su peso en la producción. Dicho de otra manera, la PTF nuclea todo aquella parte del crecimiento que no se le puede atribuir a variaciones de los factores.

En vistas de enriquecer el trabajo, y de realizar un aporte a la literatura ya existente, se realizaron distintos tipos de ajuste sobre la calidad y la intensidad en el uso de los factores de producción. A raíz de lo anterior, se utilizó una variante de Burnside *et al.* (1994) para modificar la función de producción (manteniendo sus propiedades) e incluir la tasa de utilización del capital, la evolución de un índice de calidad de la mano de obra y los cambios en la utilización de la oferta de trabajo.

Para este análisis fueron utilizados datos anuales desde 1950 con el fin de contemplar el *trade off* entre, por un lado, analizar un horizonte temporal amplio que comprenda distintos períodos de crecimiento de la economía uruguaya y, por otro, de subsanar la falta de registros a medida que se extiende el horizonte de análisis.

La ausencia de datos históricos acerca de la utilización de la capacidad instalada para el capital físico llevó a utilizar la serie del consumo de energía no residencial como variable *proxy* para incorporar la variación del *stock* de capital y su utilización² dentro del horizonte de análisis.

Para recoger el efecto del factor trabajo se utilizó la serie de población económicamente activa (PEA) como medida de la oferta de mano de obra, ajustando su intensidad de uso mediante la tasa de desempleo. Además, siguiendo a Noya *et al.* (2003) y a partir de Collins y Bosworth (1996) se ajustó la PEA también a través de un indicador de calidad del capital humano que considera los años de educación como una variable *proxy* de la calidad de la mano de obra.

2 Burnside *et al.* (1995).

Adicionalmente, a los efectos de comparar la medición propia de la PTF con aquella sin ajuste por intensidad de uso, se tomó la serie de *stock* propuesta por Willebald *et al.* (2012) sobre formación bruta de capital (FBK) utilizando el método de inventario permanente con una depreciación anual del 5%.

Finalmente, siguiendo a Fossati, y con base en la evidencia internacional para economías en desarrollo y estimaciones de trabajos anteriores para el caso uruguayo, se decidió trabajar con un ponderador del factor capital de 0,35 y de trabajo de 0,65.

Principales resultados

Las estimaciones de contabilidad del crecimiento con base en la metodología comentada permiten concluir que una vez que se ajusta el factor trabajo por calidad y ambos factores por intensidad de uso, la PTF habría crecido 0,6%³ anual entre 1951 y 1998, contribuyendo a explicar la cuarta parte del crecimiento del PIB en ese período. Por otra parte, el capital tuvo una incidencia de 0,7 puntos porcentuales (p.p.), mientras que el factor trabajo incidió en 1,0 p.p. De estos resultados se desprende que la PTF es el factor que tuvo menor incidencia sobre el crecimiento del PIB durante el período de referencia.

CUADRO 1. VARIACIÓN ANUAL Y CONTRIBUCIÓN DE LOS FACTORES AJUSTADOS POR INTENSIDAD DE USO Y CALIDAD

PERÍODO	PIB		CAPITAL		TRABAJO		PTF
	Variación	Variación	Contribución	Variación	Contribución		
1951-2012	2,3%	2,4%	0,8 p.p.	1,5%	1,0 p.p.	0,5 p.p.	
1951-1998	2,3%	2,1%	0,7 p.p.	1,5%	1,0 p.p.	0,6 p.p.	
2004-2012	5,7%	7,4%	2,6 p.p.	3,2%	2,1 p.p.	1,0 p.p.	

Al considerar el período 2004-2012 se constatan cambios significativos, tanto en el crecimiento, como en la contribución de los factores y la PTF. La tasa de crecimiento correspondiente a ese período fue 5,7%, siendo el incremento del capital el principal factor explicativo con una incidencia de 2,6 p.p. Por su parte, la contribución del factor trabajo fue de 2,1 p.p. con lo cual se concluye que, entre 2004 y 2012, el capital más que triplicó su incidencia sobre el crecimiento del PIB (pasando a ser el factor de mayor contribución), mientras que el trabajo la duplicó. Ambos factores mostraron en este período un crecimiento muy superior a la media histórica como resultado del mayor ritmo de acumulación (incremento en la tasa de inversión y en la tasa de actividad) y del incremento en la intensidad de su uso (menor capacidad ociosa del capital y reducción de la tasa de desempleo).

Como resultado de lo anterior, la variación de la PTF en 2004-2012 fue de 1,0% anual, duplicando su contribución respecto a la segunda mitad del siglo XX, pero manteniéndose como el factor de menor incidencia sobre el crecimiento del producto.

3 Tener en cuenta que en este ejercicio de contabilidad, la PTF no está ponderada, por lo que una variación de 1% implica un aporte de 1 p.p. al crecimiento del PIB.

Finalmente, cabe destacar el impacto cuantitativo de la metodología utilizada, en particular, el ajuste por intensidad de uso del capital y el trabajo. En ausencia de estos ajustes, es decir, utilizando únicamente el *stock* de capital y la PEA, el ejercicio evidencia que la PTF habría crecido 3,5% anual en el período 2004-2012, explicando algo más de la mitad del crecimiento.

En consecuencia, son dos las conclusiones fundamentales que pueden desprenderse de los resultados expuestos anteriormente. En primer lugar, si bien en el período 2004-2012 la contribución de la PTF se duplicó en comparación con el período 1951-1998, en términos relativos explica cerca de la quinta parte del crecimiento del PIB, lo cual es incluso inferior a lo observado para el período 1951-1998. En segundo lugar, la metodología utilizada en este trabajo permite deducir que entre 2004 y 2012, la acumulación de factores (capital y trabajo) tuvo una incidencia sobre el incremento del PIB muy superior a aquella que se obtiene sin los ajustes por intensidad de uso de los factores, a la inversa de lo que ocurre con la productividad. Esto se debe a que la PTF se calcula como un residuo, es decir, como aquella parte del crecimiento que no es explicada por los factores productivos.

CUADRO 2. VARIACIÓN ANUAL Y CONTRIBUCIÓN DE LOS FACTORES SIN AJUSTE POR INTENSIDAD DE USO Y CALIDAD

PERÍODO	PIB	CAPITAL		TRABAJO		PTF
	Variación	Variación	Contribución	Variación	Contribución	
1951-2012	2,3%	2,2%	0,8 p.p.	1,1%	0,7 p.p.	0,8 p.p.
1951-1998	2,3%	2,2%	0,8 p.p.	1,1%	0,7 p.p.	0,8 p.p.
2004-2012	5,7%	3,1%	1,1 p.p.	1,6%	1,1 p.p.	3,5 p.p.

Los determinantes próximos del crecimiento: requerimientos con base en distintos escenarios

Uruguay se encuentra en un estadio avanzado de su transición demográfica, y por ende, el margen para continuar creciendo con base en la incorporación de mano de obra es cada vez más escaso. Como consecuencia de esto, el crecimiento de los próximos años deberá estar sustentado, principalmente, en el capital físico y en ganancias de productividad. Por este motivo, y a partir de ciertos supuestos, el trabajo explora distintas trayectorias de crecimiento potencial, así como las distintas combinaciones de factores que esas trayectorias requieren.

En particular, se consideran tres escenarios de crecimiento potencial. En el primero de ellos se supone un crecimiento de 2,3% (tasa promedio entre 1951-2012); en el segundo un crecimiento de 3%; y en el último, la tasa del crecimiento del PIB asciende al 4%.

Crecimiento potencial de 2,3%

En caso de que la PTF mantenga su ritmo histórico de crecimiento (0,5%), la tasa de crecimiento del *stock* de capital necesaria para consolidar el crecimiento del producto en el entorno del 2,3% deberá promediar 4,2%. Como consecuencia de lo anterior, la tasa de

inversión necesaria para lograr esta acumulación de capital deberá promediar 23% del PIB durante el período. Si bien este último requisito es exigente en términos históricos, no parece un objetivo imposible de alcanzar para la economía uruguaya en el mediano plazo dado el desempeño reciente. Por otro lado, de consolidarse un crecimiento de la PTF de 1,0%, el *stock* de capital deberá incrementarse 2,8% anualmente, requiriendo una tasa de inversión menor, próxima a 18% del producto.

Crecimiento potencial de 3%

Si se supone un crecimiento de la PTF de 0,5%, sería necesario un incremento del *stock* de capital de 6% para alcanzar un crecimiento del PIB de 3%. Esto implica una inversión promedio de 28% en el período. Sin embargo, si el crecimiento de la PTF es el del promedio de los últimos ocho años (1,0%), el capital debería incrementar 4,6% anualmente, siendo necesario una inversión de 23% del producto. Esta tasa estaría más alineada con los guarismos registrados en los últimos años, a diferencia de aquella compatible con un incremento de la PTF de 0,5%.

Crecimiento potencial de 4%

Para abordar este escenario, se dejó de lado el incremento de la PTF de 0,5% y 1,0% puesto que la tasa de inversión compatible con dichos aumentos de la productividad estaría en el entorno de 37% y 32% respectivamente, niveles poco razonables si se considera la inversión promedio de los últimos sesenta años de nuestro país (en torno a 14%). Considerando esto, si el objetivo fuera entonces crecer a una tasa de 4% en el largo plazo, sería necesaria una tasa de crecimiento de la PTF superior a 2% para que la inversión necesaria sea inferior a 23% del PIB. Al mismo tiempo, si se quisiera mantener la tasa de crecimiento registrada en los últimos ocho años (5,7%), sería necesario un crecimiento anual de la PTF superior a 3,4%.

A los efectos de poder evaluar cuán factibles son los escenarios planteados, al menos en el mediano plazo, y considerando que la variable de ajuste del pasado análisis es la tasa de crecimiento del capital, es necesario realizar un análisis de su sostenibilidad. Para ello, se estudió la trayectoria del ratio de *stock* de capital/PIB (en adelante ρ) para los próximos diez años en cada uno de los escenarios.

La importancia de la evolución de este ratio radica en que el mismo constituye una de las principales limitantes para que la formación bruta de capital fijo (FBKF) se materialice en incrementos del factor capital. La razón es que, a mayores niveles del ratio, se requiere mayor esfuerzo en términos de PIB para incrementar el *stock* de capital, así como mayor inversión para la reposición del capital depreciado. Considerando una tasa de depreciación de 5% anual del *stock* de capital, un ρ superior a 3,0 implica que únicamente para reponer el capital depreciado, se requiera que la FBKF se ubique en 15% del PIB. Considerando la tasa de inversión promedio de los últimos sesenta años, entonces un ρ superior a 3 parecería ser poco consistente con las posibilidades de inversión de la economía uruguaya, y por tanto, poco sostenible en el mediano plazo.

CUADRO 3. RATIO DE STOCK DE CAPITAL/PIB EN 2022 SEGÚN ESCENARIOS

PTF	CRECIMIENTO DEL PIB OBJETIVO		
	2%	3%	4%
1,0%	2,5	2,8	3,3
0,5%	2,9	3,2	3,8

Tal como se desprende del cuadro anterior, el único escenario que permitiría consolidar una tasa de crecimiento superior al promedio histórico (2,3%) y sostenible en el mediano plazo ($\rho \leq 3$) es el que involucra un incremento del producto de 3% y un crecimiento de la PTF de 1,1%. Considerando entonces que ninguno de estos escenarios prevé la posibilidad de un crecimiento superior al 3% y sostenible en el mediano plazo, entonces se puede concluir que es poco factible que el crecimiento de la última década (5,7%) se mantenga en el mediano plazo.

Implicancias de política

Las implicancias en términos de crecimiento de mediano y largo plazo son relativamente claras. La posibilidad de seguir apoyando el crecimiento con base en la acumulación de factores es limitada. La complementariedad de los factores hace que, en ausencia de cambios tecnológicos intensos y mejoras sustanciales de las formas de organizar los procesos de producción, las restricciones demográficas de Uruguay podrían ser un freno para el crecimiento económico. Incluso, incrementos adicionales de la tasa de actividad femenina podrían ser insuficientes para evitar que el factor trabajo termine operando como un freno para el crecimiento.

Como consecuencia de lo anterior, el desafío de mantener tasas de crecimiento más elevadas que en la segunda mitad del siglo XX requiere, además de tasas de inversión altas, avances sustanciales en los determinantes «últimos» del crecimiento. Dentro de estos, parece necesario mencionar aquellos que permitan sentar las bases para incrementar la calidad del capital humano, fortalecer la capacidad de innovación de los agentes, así como facilitar la incorporación y adaptación de tecnología por parte del sector privado y público.

Respecto a la calidad de la formación, existe cierto consenso sobre la menor capacidad del sistema educativo de proveer una formación adecuada y pertinente para apuntalar el crecimiento y la equidad. Es que la mayoría de los indicadores disponibles (tanto de *stock* como de desempeño) muestran una pérdida de ventaja relativa del país respecto a socios y competidores. En consecuencia, es imprescindible que Uruguay modernice su oferta logrando que las personas que transiten por su sistema educativo estén mejor preparadas para adaptarse a cambios tecnológicos y a las formas de organizar los procesos de trabajo, promoviendo una actitud más proactiva hacia la innovación, el desarrollo y la adopción de tecnologías nuevas. Ello supone acometer reformas en los distintos niveles de la educación formal que se traduzcan en mayor cobertura e inclusión de la población, más años de educación formal, mayor dotación horaria efectiva de los pro-

gramas, transformaciones profundas de los contenidos curriculares y modernización de los métodos de enseñanza-aprendizaje aplicados.

Con el propósito de favorecer la innovación, la investigación y el desarrollo a nivel aplicado, parece recomendable combinar una mayor focalización de estímulos tributarios para que las empresas (privadas y públicas) desarrollen actividades de este tipo, así como financiar programas que promuevan la cooperación, el intercambio de experiencias y la complementación de acciones entre los ámbitos de generación de conocimiento y el sector corporativo.

Adicionalmente, para estimular la incorporación y adaptación de tecnología es necesario adoptar esquemas de estímulo tributario en complementariedad con programas de capacitación y entrenamiento en mejoras continuas de producción y reconversión laboral.

Debe tenerse en cuenta que la incorporación de tecnología en un país como Uruguay, en el que las empresas tienen un reducido tamaño, entraña un desafío adicional. En efecto, la mayoría de las tecnologías disponibles (producción, información, gestión, etcétera) están concebidas para escalas de producción/prestación mayores de las que el tamaño del mercado y las compañías uruguayas pueden absorber. Ello supone que los esfuerzos de las políticas públicas deben orientarse hacia la adaptación de tecnologías existentes, el estímulo de la cooperación y la complementación en el uso de tecnologías por parte de empresas que, eventualmente, pueden ser competidoras, y la búsqueda de ganancias de escala. A los efectos de estimular aumentos de la escala de producción/prestación de las empresas uruguayas, parece necesario seguir redoblando esfuerzos en pos de continuar abriendo la economía y fortaleciendo su integración a la economía internacional. Ello debería habilitar el acceso a mercados más grandes y sofisticados, estimulando la búsqueda de eficiencia vía aumentos de escala. Asimismo, parece necesario incentivar una mayor integración y complementación de las cadenas de valor, especialmente las que tienen origen agropecuario donde el país tiene ventajas comparativas y escalas de producción aptas para la economía global.

Si las ganancias de productividad en los procesos de producción de bienes y prestación de servicios jugaran un papel más importante que en el pasado para el crecimiento de la economía, la estadística nacional enfrenta un desafío importante. En efecto, el sistema de estadísticas oficial no cuenta con información sistemática, consistente y oportuna sobre la productividad agregada y a nivel de ramas de los factores de producción. Asimismo, a nivel privado y académico no existen fuentes que permitan suplir las carencias del sistema de estadísticas oficiales. De este modo, poder contar con estadísticas objetivas, construidas con base en información confiable, oportuna y comparable es clave para mejorar la efectividad y la calidad de las políticas públicas orientadas a promover aumentos de productividad de la economía.

Por último, un posible camino orientado a alentar un uso más extensivo del factor trabajo es el desarrollo de políticas públicas capaces de facilitar la mayor incorporación de fuerza de trabajo femenina. Para avanzar en esta dirección, el país debería continuar incentivando un marco normativo que permita conciliar el empleo con los cuidados en la primera infancia.

Fluctuaciones macroeconómicas en el Uruguay de las últimas décadas: cambios en los patrones de volatilidad y comovimientos cíclicos

Bibiana Lanzilotta / Santiago Rego / Paola Regueira

Resumen

Uruguay se ha caracterizado históricamente por presentar una elevada volatilidad cíclica de su actividad económica. El propósito de este trabajo es actualizar ese diagnóstico analizando los cambios ocurridos en las últimas décadas (entre 1986 y 2013) proponiendo algunos desafíos de política para atender los riesgos implícitos y continuar reduciendo las vulnerabilidades macroeconómicas de cara a los próximos años.

La volatilidad cíclica del PIB uruguayo, si bien se ha reducido en los últimos años, continúa siendo relativamente elevada. Las principales fuentes potenciales de volatilidad externa provienen de la variabilidad de los precios de los principales productos de exportación e importación. Pero no solo, también producto de la influencia de las economías vecinas, particularmente de las fluctuaciones de la economía argentina. Durante el período analizado resalta la marcada reducción de la intensidad de las fluctuaciones cíclicas del gasto y de los ingresos fiscales, así como de la inversión bruta fija. Esto podría señalar un menor grado de vulnerabilidad fiscal, dada una mayor estabilidad y sostenibilidad de las cuentas fiscales. Incluso se observa que con relación al PIB, la volatilidad de estas variables disminuyó sensiblemente.

Del análisis de los comovimientos cíclicos entre el PIB de Uruguay y los principales socios comerciales se desprende que en los últimos años el escenario externo relevante para Uruguay se ha ampliado. Ya no solo importa la región, sino que la influencia externa para Uruguay se comparte en igual medida con otros actores relevantes, particularmente China

BIBIANA LANZILOTTA. Candidata a Doctora por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Máster en Economía por la Universidad de la República. Investigadora senior del Centro de Investigaciones Económicas (Cinve).

SANTIAGO REGO. Licenciado en Economía por la Universidad ORT. Investigador junior del Centro de Investigaciones Económicas (Cinve).

PAOLA REGUEIRA. Licenciada en Economía por la Universidad de la República. Investigadora junior del Centro de Investigaciones Económicas (Cinve).

y Estados Unidos. Dentro de la región, las influencias externas actualmente se comparten entre Argentina y Brasil, ganando importancia este último en detrimento de Argentina.

Si bien tanto el consumo público como la formación bruta de capital se han comportado de forma procíclica hasta fines de 2010, sobre finales del período parecen disociarse del ciclo de actividad reduciéndose el riesgo de exacerbar las fluctuaciones vinculadas a los *shocks* externos. Las variables fiscales muestran un comportamiento disímil. Por un lado, sobresale la reducción de la prociclicidad de los ingresos fiscales señalando una estructura de ingresos más estable que permitiría la aplicación de políticas tendientes a suavizar las fluctuaciones del ciclo económico. De forma similar el gasto discrecional reduce significativamente los valores de prociclicidad hasta alcanzar guarismos no significativos, elemento de fundamental importancia en tanto la inversión pública tiene potencialmente la capacidad de moderar la volatilidad cíclica siempre que esta se comporte de forma contracíclica.

Introducción y principales antecedentes

Si bien la evidencia reunida es aún parcial, existen buenas razones para presumir que durante la última década en Uruguay las fluctuaciones cíclicas del nivel de actividad habrían reducido su volatilidad (Zunino, 2010). De acuerdo a dicho trabajo, previo al 2003 y considerando datos desde 1985, la volatilidad cíclica era 1,5 veces mayor a la que caracteriza la década posterior. Cabe señalar que la reducción en la volatilidad del PIB tiene lugar a posteriori de un proceso de reducción en la volatilidad de la inflación, siendo esto un fenómeno recogido en la evidencia empírica internacional para economías emergentes (De Gregorio, 2008)¹. Para reflexionar sobre si esta reducción en la volatilidad persistirá en los próximos años, se indagará en las razones que sustentan dicho fenómeno, asociadas tanto a las políticas macroeconómicas internas como al ambiente externo y la apertura de la economía. En particular, ante los recientes cambios de fase en la economía internacional, cabe preguntarse si dicha estabilidad cíclica se relaciona con un contexto externo favorable («buena suerte») o si es producto de una mejora en los fundamentos macroeconómicos y las políticas internas. En este contexto, vale preguntarse en qué medida los cambios en el contexto externo alterarán esta etapa de mayor estabilidad macroeconómica. Por el lado de las políticas internas, cabe explorar en qué medida la política fiscal ha contribuido al suavizamiento de las fluctuaciones macroeconómicas.

El análisis de las influencias externas sobre el ciclo económico del Uruguay tiene algunos antecedentes a destacar. Bértola y Lorenzo (2004) analizan la posibilidad de que los ciclos económicos de Argentina, Brasil y Uruguay respondan en el largo plazo al comportamiento de sus mercados de exportación, fluctuaciones de los términos de intercambio o interrupciones del flujo de capitales. Construyendo el PIB de «el mundo relevante» para

1 La versión in extenso de esta investigación y la bibliografía pueden consultarse en <<http://www.fundacionasur.org>> y <<http://www.redmercosur.org>>.

Uruguay, se concluye que si bien existe correlación positiva y alta entre los ciclos regionales, la volatilidad cíclica registrada en el período 1881-2000 es mayor que la correspondiente al mundo relevante, indicando la existencia de factores internos que amplifican los ciclos económicos importados.

En línea con el análisis de las influencias externas, Lorenzo *et al.* (2008) centran la atención en el estudio de los comovimientos cíclicos de las economías del MERCOSUR. En este caso, la estimación de correlaciones cruzadas en ventanas móviles señalaría la existencia de una alta correlación entre los ciclos de Argentina y Uruguay, liderando el primero al segundo. No obstante, un análisis depurado a partir de regresiones lineales tal como el propuesto por Lane (2002) revierte los resultados, siendo el ciclo de actividad brasileño el que mayor correlación evidencia con el ciclo económico de Uruguay. Respecto al análisis de la política fiscal y el ciclo económico cabe citar a Badagián y Cresta (2006), quienes analizan el comportamiento cíclico de la política fiscal, así como la volatilidad y persistencia de las fluctuaciones de corto plazo entre las variables fiscales y del producto en los países del MERCOSUR. Los resultados obtenidos para el período 1987-2001 en todos los países analizados indican que tanto los ingresos como los gastos fiscales son más volátiles que el PIB y presentan una inercia significativa. Encuentran un claro comportamiento procíclico de la mayor parte de las variables fiscales, fundamentalmente del gasto y sus componentes, concluyendo que las políticas fiscales en estos países no cumplen un papel estabilizador de la economía.

El presente trabajo se organiza de la siguiente forma. En la siguiente sección se describen algunos aspectos metodológicos. Posteriormente se presentan los resultados sobre volatilidad y persistencia, así como el análisis de los comovimientos cíclicos respecto a las variables externas e internas. Por último, se resumen las principales conclusiones y se discuten algunas implicancias de política de cara a los próximos años a partir de los resultados encontrados.

Aspectos metodológicos

Este trabajo se apoya en el análisis de las correlaciones cíclicas entre el PIB de Uruguay y un conjunto de variables macroeconómicas relevantes tanto a nivel internacional como nacional y en el planteo de regresiones lineales como el propuesto por Lane (2002) y aplicado en Lorenzo *et al.* (2008). A partir de estas aproximaciones se busca identificar regularidades que den luz sobre los vínculos y las posibles vulnerabilidades de la economía.

Entre las variables internacionales relevantes se consideran el PIB de Argentina (BCRA), Brasil (BCB), Estados Unidos, Zona Euro² y China (FMI), el índice CRB Foodstuff, el precio del petróleo Brent y los términos de intercambio. Internamente, se consideran el consumo público, el consumo privado, la formación bruta de capital fijo (con información del BCU), el gasto público discrecional, el gasto público no discrecional y el ingreso público (en todos los casos en pesos a precios constantes de 2005, según datos del MEF).

2 Compilados por IPEADATA.

Para caracterizar los componentes cíclicos de las variables de interés se utilizaron dos procedimientos metodológicos según la serie en cuestión. En el caso de las series de actividad de Uruguay, Argentina, Brasil y Estados Unidos se aplicó el método basado en modelos estructurales desarrollados por Harvey (1992). El resto de los ciclos se extrajeron utilizando el filtro Hodrick-Prescott (1980) aplicado al componente de tendencia-ciclo obtenidos a partir del procedimiento Tramo-Seats³.

Se estimaron los comovimientos cíclicos mediante la estimación de correlaciones cruzadas dinámicas para el período comprendido entre el primer trimestre de 1990 y el segundo de 2013⁴, en ventanas móviles de 32 trimestres, tal como se realiza en Lorenzo *et al.* (2008). La estimación de la correlación contemporánea permite identificar si la variable considerada es procíclica (en caso en que el coeficiente sea positivo), contracíclica (si es negativo) o acíclica (si no es significativamente diferente de cero). En tanto, la correlación entre los ciclos a y b se definen de la siguiente forma:

Ecuación 1: $\rho_i^{a,b} = \rho^{a,b}$ evaluado para el período i a i +32:

Dado que las fluctuaciones cíclicas de las distintas variables podrían encontrarse correlacionadas en períodos distintos al contemporáneo, se incluyó el efecto de los rezagos entre las variables. Así se determina si una variable lidera a otra (cuando el máximo valor se registra rezagado) o si estas se encuentran sincronizadas (cuando la máxima correlación es la contemporánea). En este caso las correlaciones quedan definidas por la ecuación 2.

Ecuación 2: $\rho_i^{a,b} = \rho^{a,b+j}$ evaluado para el período i a i +32, donde j determina el período de desfase.

Mientras que en el caso de las variables internacionales se analizan las correlaciones consideradas en t+j respecto al PIB en t, en el caso de las variables internas la correlación es planteada a la inversa.

Cabe señalar que este tipo de análisis no permite distinguir efectos directos de efectos causados por la propia estructura de correlaciones entre las variables consideradas. Por este motivo, adicionalmente se analizan las regresiones lineales entre los ciclos de actividad, de acuerdo a la metodología propuesta por Lane (2002) (véase como antecedente para Uruguay, Lorenzo *et al.*, 2008).

Principales resultados

El análisis de las fluctuaciones económicas que aquí se realiza se apoya en el enfoque propuesto por Kydland y Prescott (1990), inspirado en la definición de Lucas (1977) de los ciclos económicos como desviaciones de la tendencia estocástica correspondiente al

3 Utilizando el programa Stamp de Ox Metrics para el método basado en modelos estructurales y Eviews para aquellos casos en que se aplicó el filtro Hodrick-Prescott.

4 A excepción de las correlaciones respecto a los ciclos de actividad de China y Zona Euro, en cuyo caso se dispone de datos desde 1993Q1 y 1995Q1 respectivamente.

componente del estado estacionario. Como se indicó, se analizan los ciclos de actividad del mundo relevante para Uruguay. Adicionalmente se analizan los componentes cíclicos de los términos de intercambio que enfrenta Uruguay y de los precios de algunos de los principales productos importados y exportados (petróleo y materias primas alimenticias). El mundo relevante para Uruguay se definió como aquel con el cual mantiene mayor intensidad de flujos comerciales de exportaciones, o por su importancia en el escenario macroeconómico internacional.

Por otra parte, se estudia el comportamiento cíclico de algunas variables internas determinantes en la trayectoria cíclica agregada de la economía: el consumo privado (CPR) y el consumo público (CPUB), la formación bruta de capital fijo (FBKF), el gasto ejecutado por el gobierno central, distinguiendo entre gasto discrecional (GD) y gasto no discrecional (GND), y finalmente el ingreso fiscal (IF). El gasto discrecional se compone principalmente del gasto en inversiones mientras que el definido como no discrecional comprende las remuneraciones, transferencias, pasividades y otros gastos de funcionamiento. Si bien este último componente podría ser utilizado con cierta discrecionalidad, se lo computa dentro del GND dado que el objetivo es identificar la relación cíclica entre la inversión pública y el nivel de actividad.

Volatilidad y persistencia

La caracterización del componente cíclico de cualquier variable económica se basa en indicadores de volatilidad y de persistencia. La volatilidad (tanto absoluta como relativa a otra variable de referencia) da información sobre la amplitud de las fluctuaciones⁵. El segundo indicador mide la memoria o inercia respecto de las innovaciones o choques sobre las variables⁶. Esto permite conocer si los efectos de tales choques serán persistentes o de corta duración, y de esta forma definir las políticas públicas más adecuadas para enfrentarlos.⁷ El cuadro 1 resume los resultados para todo el período de referencia y para dos submuestras (1990-2003, 2004-2013). El criterio seguido para la división de las muestras es la fecha aproximada de cambio de fase del ciclo macroeconómico uruguayo, posterior a la crisis de 2002.

5 Se aproxima la volatilidad absoluta de las variables a partir del error estándar en porcentaje, y los valores máximos y mínimos alcanzados por el componente cíclico de las variables.

6 La persistencia se analiza a partir del coeficiente de autocorrelación de primer orden. Se define un umbral de autocorrelación menor a 0,5 como indicador de baja persistencia.

7 De acuerdo a Badagián y Cresta (2004) cuando las variables presentan baja persistencia ante *shocks*, las políticas que deben diseñarse son de carácter transitorio y asistencial. Por el contrario, si las variables presentan alta persistencia, los mecanismos institucionales vigentes no pueden hacer que la variable retorne rápidamente a su valor normal.

CUADRO 1. VOLATILIDAD Y PERSISTENCIA DE LOS COMPONENTES CÍCLICOS DE LAS VARIABLES EXTERNAS E INTERNAS

	VOLATILIDAD				PERSISTENCIA	VOLATILIDAD				PERSISTENCIA	VOLATILIDAD				PERSISTENCIA
	ERROR ESTÁNDAR	MÁX	MÍN	1.º ORDEN	1.º ORDEN	ERROR ESTÁNDAR	MÁX	MÍN	1.º ORDEN	1.º ORDEN	ERROR ESTÁNDAR	MÁX	MÍN	1.º ORDEN	1.º ORDEN
Período	1990Q1-2013Q2					1990Q1-2003Q4					2004Q1-2013Q2				
Externas															
PIB Argentina	3,47%	0,06	-0,11	0,83		4,12%	0,06	-0,11	0,84		2,03%	0,04	-0,05	0,77	
PIB Brasil	1,65%	0,02	-0,04	0,98		1,94%	0,02	-0,04	0,98		0,96%	0,02	-0,01	0,94	
PIB USA	0,80%	0,02	-0,02	0,84		0,87%	0,02	-0,02	0,83		0,67%	0,01	-0,02	0,84	
PIB China	0,55%	0,01	-0,01	0,96		0,57%	0,01	-0,01	0,98		0,42%	0,01	-0,01	0,88	
PIB UE	0,97%	0,03	-0,02	0,92		0,50%	0,01	-0,01	0,90		1,31%	0,03	-0,02	0,92	
Precios de <i>commodities</i> alimenticios	8,28%	0,20	-0,15	0,82		6,55%	0,16	-0,13	0,86		10,41%	0,20	-0,15	0,77	
Precio del petróleo /a	12,12%	0,30	-0,34	0,89		14,17%	0,30	-0,34	0,89		8,22%	0,19	-0,12	0,82	
Uruguay															
PIB	3,29%	0,07	-0,09	0,93		3,79%	0,07	-0,09	0,91		2,35%	0,03	-0,06	0,82	
Términos de intercambio	4,73%	0,12	-0,10	0,84		5,32%	0,12	-0,10	0,81		3,68%	0,07	-0,07	0,89	
Consumo privado	2,70%	0,05	-0,07	0,92		3,18%	0,05	-0,07	0,92		1,81%	0,03	-0,04	0,84	
Formación bruta capital	9,96%	0,17	-0,38	0,92		12,15%	0,17	-0,38	0,91		4,98%	0,11	-0,10	0,78	
Gasto público no discrecional	6,41%	0,08	-0,24	0,77		6,41%	0,08	-0,24	0,76		1,70%	0,03	-0,03	0,82	
Gasto público discrecional	12,56%	0,29	-0,32	0,84		14,66%	0,29	-0,32	0,89		8,59%	0,20	-0,14	0,66	
Ingresos tributarios	2,85%	0,05	-0,07	0,95		3,52%	0,05	-0,07	0,95		1,36%	0,02	-0,02	0,87	

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos CCNN (BCU), MEF, BCA, BCB, FMI, IPEADATA, CRB y BLS

En cuanto a la volatilidad de las variables de actividad, el PIB uruguayo solo es superado por el de Argentina dentro de los países elegidos como aquellos de mayor relevancia en términos de interacción comercial. Si bien la variabilidad de las fluctuaciones se reduce en el último período analizado, Uruguay aún sigue mostrando relativamente altas tasas de volatilidad en la comparación con sus vecinos y el resto del mundo⁸.

En lo que refiere a la volatilidad, los precios de los *commodities* alimenticios poseen una marcada errática cíclica, constituyendo una fuente de volatilidad importada para nuestro país. A su vez, esto se refleja en la variabilidad cíclica de los términos de intercambio (TI) que enfrenta Uruguay. No obstante, ambas variables presentan una impor-

8 Como estas consideraciones pueden variar de acuerdo a las metodologías de extracción de los componentes cíclicos, se reprodujeron los cálculos utilizando el mismo método para todas las variables. Los resultados no varían significativamente y las conclusiones son similares.

tante diferencia, en tanto la primera ve aumentada su volatilidad en el último período, los términos de intercambio la reducen.

Más allá de la volatilidad absoluta, importa advertir las variaciones entre períodos en lo que refiere a las volatilidades relativas. De acuerdo a lo que indican los resultados, Uruguay ha avanzado en términos de volatilidad respecto del mundo y retrocedido en comparación con la región. Los cambios más significativos se observan en la comparación con la Unión Europea. Respecto de los precios relativos de exportaciones e importaciones también parece haberse incrementado la volatilidad relativa. No obstante, aquí el cambio tampoco es significativo.

Por su parte, las variables fiscales muestran un comportamiento positivo debido a que se observa una reducción de la volatilidad en los últimos años en todos los casos. Téngase en cuenta que desde un punto de vista teórico, la volatilidad excesiva de las variables fiscales es una señal de vulnerabilidad, tanto por sus implicancias sobre la deuda pública como porque puede evidenciar excesiva variabilidad de las bases o tasas impositivas, lo cual genera un ambiente de incertidumbre macroeconómica acerca del financiamiento público y su sostenibilidad temporal. A su vez, la excesiva volatilidad en los gastos públicos podría encontrarse asociada a ineficiencias en las políticas de gasto e inversión del gobierno o al manejo discrecional por parte de las autoridades. En este sentido, particularmente el gasto público no discrecional y los ingresos tributarios han reducido significativamente sus niveles de volatilidad cíclica. En comparación con el PIB, la variabilidad cíclica de las variables fiscales ha decrecido, siendo uno de los factores que favorecieron la reducción de la volatilidad global de la economía uruguaya, y por tanto un menor origen de vulnerabilidad macroeconómica.

Finalmente, en cuanto al análisis de la persistencia, definida aquí como el coeficiente de autocorrelación de primer orden, cabe destacar que todas las variables consideradas evidencian una alta persistencia. Sobresale principalmente la elevada persistencia de las series de actividad del mundo relevante. Este resultado indicaría que los *shocks* que afectan a las variables individuales no se diluyen rápidamente. En este contexto, la aplicación de medidas puntuales que contrarresten el efecto del *shock* no serían efectivas, siendo necesaria la aplicación de políticas contracíclicas de carácter más estructural.

Comovimientos cíclicos

El análisis de los comovimientos permite identificar comportamientos procíclicos (si el coeficiente de correlación es positivo), contracíclicos (si es negativo) o acíclicos (si no es significativamente diferente de 0) entre el PIB de Uruguay respecto de otra variable de interés. La correlación máxima indica si la variable lidera, sincroniza o rezaga a la de referencia según si el orden de correlación es menor, igual o mayor a cero respectivamente. La existencia de correlación temporal no permite inferir la existencia de causalidad.

Se presentan separadamente los resultados de los comovimientos entre el PIB de Uruguay y las variables que representan el mundo relevante, y entre el primero y aquellas que reflejan la dinámica interna de la economía.

Con el mundo relevante

Considerando las correlaciones contemporáneas es posible identificar al menos dos etapas con patrones de comportamiento diferenciados a nivel regional. Si bien al tomar el período completo la evolución cíclica del PIB de Uruguay se encuentra relacionada más estrechamente con lo que sucede con el ciclo de actividad de Argentina, más recientemente esta cede lugar a Brasil. El elevado nivel de correlación cíclica con Argentina registrado durante la década de los noventa y primeros años del siglo XXI se reduce significativamente luego de la crisis de 2002, aunque el reciente estrechamiento de los movimientos cíclicos plantea una potencial fuente de vulnerabilidad. En el caso de Brasil, las primeras ventanas estimadas no evidencian comportamientos cíclicos contemporáneos alineados. Sin embargo, a partir de la ventana de estimación que culmina en el primer trimestre de 2004 (entre período 1996Q2 y 2004Q1) la correlación supera el valor de 0,5, y continúa en aumento para luego retornar a valores moderados sobre finales de la muestra.

A nivel de extrarregión, sobresale durante la mayor parte del período el nivel de correlación con el ciclo de actividad de Estados Unidos, aunque las últimas estimaciones evidencian una reducción de la correlación cíclica, que podría ser consecuencia de los efectos de la crisis originada en 2008 tras la quiebra Lehman Brothers.

Estos resultados excluyen la posibilidad de que las variables se relacionen con determinado retraso, no contemplando la existencia de liderazgo de una sobre la otra. Por tanto se extiende el análisis a correlaciones dinámicas, tomando en todos los casos la variable internacional de referencia como líder⁹.

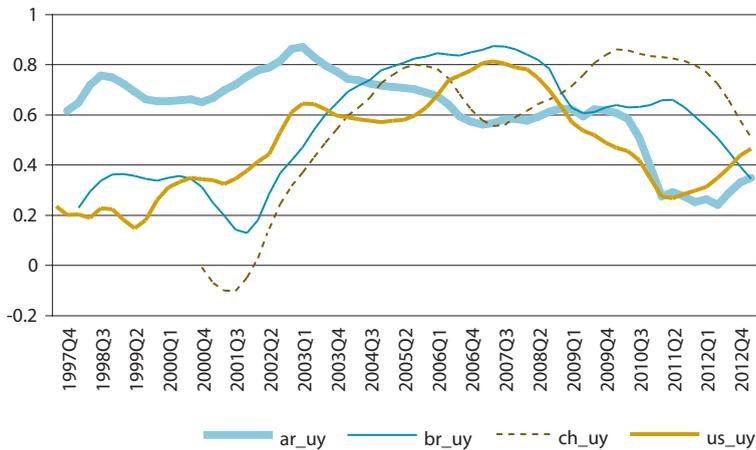
Pueden identificarse dos contextos distintos a comienzo y final del período, con un período de transición entre medio. Las primeras ventanas estimadas revelan un contexto internacional en el que la variable más influyente en el ciclo económico de Uruguay sería el ciclo de actividad de Argentina. Sobre finales del período la evolución económica de Uruguay parece más sincronizada con el resto de los países considerados. En este sentido, se destaca la importancia de China en línea con la relevancia que toma este país en el contexto internacional pero también con lo sucedido en nivel de comercio bilateral. China se encuentra actualmente entre los principales socios comerciales de Uruguay tanto por su importancia en las exportaciones totales como en el comercio importador. En la misma línea, sobresale la importante correlación cíclica con Brasil, aunque pierde fuerza en las últimas ventanas móviles estimadas. Finalmente se destaca la pérdida de correlación con el ciclo de actividad de Argentina. Este comportamiento podría responder a una estructura de comercio más diversificada en términos de destinos, donde Argentina pierde peso en el total, al menos en lo que refiere al comercio de bienes.

9 Se determina el rezago relevante para el período de análisis completo como aquel cuyo valor absoluto sea el mayor, siempre que supere el valor 0,3 entre el primer trimestre de 1990 y el segundo trimestre del 2013. Se encontraron resultados significativos únicamente para el PIB de Argentina, Brasil, China y Estados Unidos, el resto de las variables consideradas no estarían correlacionadas significativamente con el ciclo de actividad en Uruguay cuando se considera el período de análisis completo.

Asimismo merecen destacarse los distintos rezagos en los que las variables consideradas presentan mayor correlación: el ciclo de actividad que tiene mayor impacto inmediato es el de Estados Unidos (su correlación contemporánea es la mayor), y en segundo lugar se ubica Argentina, cuyas fluctuaciones cíclicas adelantan en un período el ciclo económico de Uruguay. Seguidamente se encuentra Brasil cuyo impacto sería mayor luego de dos trimestres. Finalmente, el ciclo de actividad de China influiría luego de dos años sobre el nivel de actividad local. Las diferencias en el tiempo de reacción ante fluctuaciones se asocian a los distintos canales a través de los cuales cada uno de ellos se relacionaría con la actividad económica en Uruguay.

Adicionalmente, la estimación de regresiones como las propuestas por Lane (2002) permite considerar la estructura propia de correlaciones entre los distintos países. Se busca entonces depurar los efectos a partir de la estimación por MCO de una ecuación donde se regresa el componente cíclico de Uruguay a partir del resto de las variables internacionales y sus rezagos. Por la disponibilidad de datos, se estimaron dos ecuaciones alternativas: una para el período 1986-2013, y otra para el período 1993-2013 de forma tal de incorporar en las estimaciones el ciclo económico chino. En ningún caso resultó significativo el ciclo de actividad de la Zona Euro. Los resultados se resumen en el cuadro 2.

GRÁFICO 1. CORRELACIONES CÍCLICAS DINÁMICAS DEL PIB DE URUGUAY RESPECTO AL DE OTROS PAÍSES



Fuente: elaboración propia con base en BCU, BCRA, BCB, FMI e IPEADATA

CUADRO 2. ESTIMACIÓN DE CORRELACIONES DEPURADAS

PERÍODO 1986-2013				
Variable	Coefficiente	Std. Error	t-statistic	Prob.
PIB_AR	0,194	0,025	7,655	0,000
PIB_BR(-4)	0,153	0,045	3,430	0,001
PIB_US(-5)	0,298	0,100	2,988	0,004
PERÍODO 1993-2013				
Variable	Coefficiente	Std. Error	t-statistic	Prob.
PIB_AR(-1)	0,140	0,038	3,711	0,000
PIB_BR(-3)	0,340	0,102	3,336	0,001
PIB_US(-4)	0,220	0,125	1,754	0,084
PIB_CH(-5)	0,270	0,183	1,477	0,145

Fuente: elaboración propia con base en BCU, BCA, BCB, FMI e IPEADATA

A lo largo del período 1986-2013 se destaca que el ciclo de actividad de Estados Unidos es aquel que muestra la mayor correlación con el ciclo de actividad uruguayo. No obstante, este es al mismo tiempo el que impactaría con mayor rezago, adelantando en cinco trimestres al ciclo de actividad local. Por su parte, la región mantiene su hegemonía, representando el 64,5% de la incidencia externa, siendo Argentina quien muestra una correlación mayor y más rápida.

En la segunda estimación, los resultados son sensibles a los cambios realizados. En primer lugar cabe destacar que, en este caso Brasil sería el país con mayor incidencia sobre el ciclo económico de Uruguay. Una variación cíclica de 1% en Brasil redundaría en una variación de 0,34% en igual sentido en el ciclo de actividad de Uruguay luego de tres trimestres. En segundo lugar, y si bien los resultados deben relativizarse dada la reducida significación estadística del ciclo económico chino (15%), este sería el segundo en importancia (0,27). Dicho resultado estaría fuertemente ligado al peso que ha ganado China en las relaciones comerciales de Uruguay¹⁰. Estados Unidos pierde importancia en la determinación del ciclo económico de Uruguay al tiempo que reduce su nivel de significación levemente. Finalmente, Argentina sería el país con menor incidencia de acuerdo a esta estimación, aunque continúa siendo el que impacta más rápidamente. De esta forma, la incidencia regional representa el 48,5% del total de las incidencias externas, levemente inferior a la correspondiente a la extrarregión (51,5%).

Por tanto, las estimaciones parecen indicar que el contexto internacional se vuelve más relevante para la dinámica económica local, perdiendo peso la región como factor determinante, al menos en las estimaciones correspondientes a los últimos veinte años. No obstante, debe tenerse en cuenta que la región es aún de gran relevancia por la magnitud del impacto y rapidez con que actúan los canales de transmisión. Al interior de la región Brasil gana peso, en tanto decrece Argentina.

10 China fue destino de casi el 10% de las exportaciones en 2012 y más del 15% en el primer semestre de 2013. Sin considerar las exportaciones desde zonas francas.

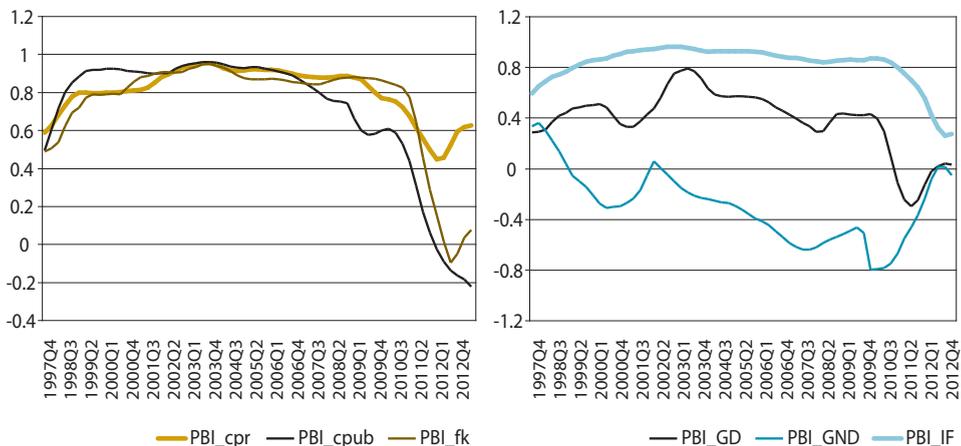
Comovimientos cíclicos internos

Se busca determinar en qué medida regularidades cíclicas de variables internas relevantes acompañan movimientos cíclicos del nivel de actividad. Patrones de comportamiento procíclicos, acíclicos o anticíclicos de cada una de estas variables internas podrían incidir en la estabilidad macroeconómica ampliando o reduciendo las fluctuaciones. En el caso de variables fiscales, por ejemplo, suele considerarse que la existencia de políticas contracíclicas suavizan las fluctuaciones macroeconómicas en pro de un proceso de crecimiento sostenido (Oddone, 2010). Con ese objetivo se analizan los comovimientos cíclicos del PIB respecto del consumo privado, del consumo público, de la formación bruta de capital fijo, del gasto discrecional ejecutado por el gobierno central, del gasto no discrecional (GND) y del ingreso fiscal (IF).

Siguiendo a Badagián y Cresta (2006) se presentan las correlaciones cruzadas contemporáneas estimadas mediante ventanas móviles de 32 trimestres, permitiendo identificar distintos patrones en los comovimientos cíclicos a lo largo del período considerado. Las correlaciones contemporáneas del consumo público y privado así como de la formación bruta de capital fijo evidencian patrones similares, registrándose correlaciones positivas y significativas respecto a la actividad económica a lo largo de la mayor parte del período. No obstante, el comportamiento se disocia en las estimaciones correspondientes a las últimas ventanas móviles, donde se destaca una fuerte caída de la correlación del consumo público y de la formación bruta de capital con el PIB. Esta aparente aciclicidad en las últimas ventanas estimadas reduce los riesgos de exacerbar las oscilaciones cíclicas del crecimiento.

En tanto, el consumo privado, a pesar de una breve reducción del nivel de correlación, retorna a valores significativos en el entorno de 0,6 sobre finales de la muestra, señalando su prociclicidad. Este comportamiento no sorprende en tanto el consumo de los hogares estaría determinado en gran medida por el nivel de actividad de la economía, así como simultáneamente constituye un sostén fundamental para el proceso de crecimiento reciente.

GRÁFICO 2. CORRELACIONES CÍCLICAS RESPECTO A VARIABLES INTERNAS



Fuente: elaboración propia con base en BCU y MEF

En el caso de los comovimientos cíclicos contemporáneos de las variables fiscales, los patrones evidencian cierta disimilitud. En primer lugar, cabe destacar que mientras el ingreso fiscal y el gasto discrecional evolucionarían de forma procíclica durante una parte considerable del período, el gasto no discrecional transita de un comportamiento levemente procíclico en las primeras ventanas de estimación hacia un comportamiento acíclico sobre el final de la muestra, identificándose un período de transición en el que registra cierto desempeño contracíclico.

Estos elementos serían de fundamental importancia en tanto la teoría económica suele considerar que la inversión pública tendría la capacidad de moderar la volatilidad cíclica. Recientemente Vegh y Vuletin (2013) destacan la asociación entre la duración e intensidad de las crisis en América Latina y la aplicación de políticas fiscales y monetarias procíclicas. En particular, los autores encuentran que, siendo Uruguay el país que mayor duración e intensidad promedio de las crisis presenta, la aplicación de políticas fiscales procíclicas ha sido una constante a lo largo de las crisis analizadas. No obstante, el análisis realizado en el presente trabajo muestra cierto cambio de patrón sobre finales del período de análisis, donde cabe destacar que la inversión pública al menos no actuaría acentuando los ciclos económicos.

Al igual que en el caso anterior se distingue cierto cambio de comportamiento en los comovimientos cíclicos correspondientes a las últimas ventanas de estimación. En esta oportunidad, sobresale la reducción de la prociclicidad de los ingresos fiscales, registrándose valores no significativos al menos en las últimas dos ventanas estimadas. Los ingresos fiscales parecen disociar su evolución de la del PIB durante los últimos años, relacionándose con una estructura de ingresos más estable que permitiría la aplicación de políticas tendientes a suavizar las fluctuaciones del ciclo económico.

A diferencia de lo que ocurre con las variables externas, para las internas en todos los casos la mayor correlación se da en el rezago cero, es decir contemporáneamente. Por tanto, se podría afirmar que la evolución cíclica de las variables seleccionadas no reacciona ante movimientos cíclicos del PIB luego de algunos trimestres, en tanto el ciclo de actividad no lidera la evolución de estas variables.

Principales conclusiones y reflexiones finales

Uruguay se ha caracterizado históricamente por presentar elevada volatilidad cíclica en su actividad económica. En buena medida debido a que es una economía pequeña, muy expuesta a *shocks* externos, principalmente derivados de sus vecinos del MERCOSUR, aunque no únicamente. Por efectos de primera o segunda vuelta, los *shocks* internacionales llegan a Uruguay, afectando tanto el crecimiento como a la estabilidad macroeconómica. Las políticas internas no siempre han actuado moderando los impulsos negativos externos sino que por el contrario en muchas ocasiones han operado profundizando sus efectos adversos.

Si bien la volatilidad cíclica se ha reducido en la última década respecto a los años previos, continúa siendo relativamente elevada. Las principales fuentes potenciales de volatilidad

externas han sido durante los —algo más de— veinte años analizados, la economía argentina y los precios de los principales productos de exportación (alimentos) e importación (petróleo). Estas mismas fuentes potenciales de volatilidad externa siguen siendo aquellas de mayor volatilidad en el set de variables analizadas. Si bien el proceso de reducción de fluctuaciones se da en el resto de los países contemplados, la economía uruguaya ha reducido su nivel de volatilidad cíclica relativa al mundo extrarregión (principalmente respecto de la Unión Europea). Sin embargo, no ocurre lo mismo respecto a la región.

En cuanto a las variables internas, cabe resaltar el descenso de la volatilidad de prácticamente todas ellas. Particularmente es muy marcada la reducción de la intensidad de las fluctuaciones cíclicas del gasto y de los ingresos fiscales, así como de la inversión bruta fija. Es posible observar que la volatilidad de las primeras disminuye sensiblemente respecto de la del PIB, señalando la mayor estabilidad de las cuentas públicas.

El análisis de los comovimientos cíclicos revela que en los últimos años el escenario externo más relevante para Uruguay es menos concentrado, donde pierde peso la región en detrimento de países como China y Estados Unidos. En este sentido, se transita por un período en el cual Argentina era determinante en el desempeño uruguayo, a otro en el que Brasil incrementa su participación y el mundo relevante es más diverso.

En suma, la evidencia presentada muestra una reducción de la volatilidad cíclica del PIB en línea con una reducción de la volatilidad en los ciclos económicos relevantes para Uruguay, así como una creciente importancia de factores extrarregionales que mitigan los efectos negativos de la región, intrínsecamente más turbulenta. Adicionalmente, si bien el ciclo de *commodities* ha sido relevante en el desempeño reciente, los comovimientos cíclicos respecto al PIB uruguayo no serían significativos la mayor parte del tiempo.

Por su parte, tanto el consumo público como la formación bruta de capital se han comportado de forma procíclica hasta fines de 2010. Sobre finales del período estas parecen disociarse del ciclo de actividad en tanto los valores registrados se vuelven no significativos. En lo que refiere a las variables propiamente fiscales los patrones evidencian ciertas diferencias. El gasto no discrecional transita por un comportamiento levemente procíclico al comienzo del período analizado hacia un comportamiento acíclico sobre el final. A su vez, sobresale la reducción de la prociclicidad de los ingresos fiscales, registrándose valores no significativos al menos en las últimas dos ventanas estimadas. Este nuevo patrón de comportamiento haría pensar en la existencia de una estructura de ingresos más estable que permitiría la aplicación de políticas tendientes a suavizar las fluctuaciones del ciclo económico.

De forma similar, el gasto discrecional reduce significativamente los valores de su correlación contemporánea con el PIB sobre finales del período, hasta alcanzar guarismos no significativamente distintos de cero. Es posible identificar un proceso de transición de una evolución procíclica hacia la incorrelación con el nivel de actividad, elemento de fundamental importancia en tanto la inversión pública tiene la capacidad de moderar la volatilidad cíclica.

Creciente importancia de China y la menor incidencia regional

A nivel internacional, uno de los resultados que sobresale es el cambio en la estructura inserción, donde la región pierde peso como factor determinante de la dinámica económica local. Este resultado parece derivarse de un mayor nivel de diversificación del comercio internacional por destinos, proceso que se ha visto acompañado por un fuerte incremento del peso de China como determinante del ciclo económico. En este sentido, los cambios en la inserción internacional tenderían a reducir la volatilidad cíclica en tanto se reduce la correlación con los países históricamente más turbulentos. En esta misma línea, pero a nivel regional, la mayor importancia relativa de Brasil derivaría también en mejoras relativas en términos de volatilidad *vis à vis* la importancia previa de Argentina. En consecuencia, sería de esperar una mayor estabilidad en términos de ciclo económico derivado de los cambios en la estructura de determinantes.

Desde hace ya unos cuantos años, China gana peso en la economía mundial, pasando por un proceso de producción y exportación de bienes intensivos en mano de obra no calificada a la incorporación de tecnologías más avanzadas¹¹. En consecuencia, se convirtió en un fuerte demandante de productos primarios al tiempo que exporta al mundo bienes manufacturados diversos. En este esquema, América Latina en general y Uruguay en particular han visto aumentar sus exportaciones de materias primas en volumen y en valor. Sin embargo, el significativo aumento de la importancia de China como motor del crecimiento da lugar a una nueva fuente de vulnerabilidad. Se trata de un fenómeno que no afecta únicamente a Uruguay, sino a gran parte de los países en desarrollo. En Brasil, por ejemplo, la participación de China en las exportaciones totales de Brasil pasó de 2,6% en 1995 a 17% en 2012¹². Por lo tanto, oscilaciones cíclicas de China podrían afectar a Uruguay de forma directa pero también indirectamente al impactar sobre sus principales socios comerciales.

Si bien el nuevo rol de China en el mercado internacional genera oportunidades de crecimiento para los países exportadores de productos primarios, su sostenibilidad implica ciertos desafíos. En el caso de Uruguay, las exportaciones a China se encuentran concentradas en un reducido número de productos de base primaria, fundamentalmente granos y productos pecuarios. Entre ellos la soja ha ganado participación en las exportaciones y conjuntamente en la producción agropecuaria, pasando de ocupar el 9,1% del área sembrada en 1990 a más del 40% en 2012. Esta especialización productiva derivada de este tipo de comercio podría constituir una debilidad para el desarrollo, siendo vulnerables ante cambios en la demanda así como al nivel de precios de estos bienes. En este contexto, pueden identificarse al menos dos fuentes de vulnerabilidad: el aumento de la dependencia del comercio bilateral y la especialización productiva excesiva, viéndose esta última reforzada si se considera que tal especialización se encuentra ligada casi exclusivamente a bienes de menor contenido tecnológico.

11 Bittencourt *et al.* (2012).

12 Fuente: IPEADATA.

En este sentido, es necesario promover una estructura de comercio internacional diversificada de forma de reducir los riesgos ante situaciones económicas adversas, en especial un mayor enlentecimiento de China. En esta línea, definir políticas que incentiven la diversificación productiva y la incorporación de mayor tecnología a las exportaciones, junto a la apertura de nuevos mercado para la producción uruguaya deben ser algunas de las preocupaciones de la agenda de política económica y de inserción comercial. La mayor dependencia de un único motor de crecimiento podría tener consecuencias negativas sobre la estabilidad macroeconómica, al reducir la capacidad de reacción y adaptación ante *shocks* negativos.

Las reglas fiscales en Uruguay: las implícitas, las explícitas y más

La evidencia recogida en este trabajo indica que en los últimos años los riesgos asociados a la aplicación de políticas fiscales procíclicas, con sus consecuencias amplificadoras de los ciclos económicos, se han reducido. De todas formas, cabe interrogarse acerca de si la institucionalidad actual puede ser mejorada, por ejemplo a través de la implementación de nuevas reglas fiscales o el perfeccionamiento de las ya existentes, que permita profundizar la reducción de los riesgos y favorezca la estabilidad macroeconómica en tiempos turbulentos, impulsando a la economía en momentos de necesidad. Estos temas, en cierta forma controversiales, parten de la discusión planteada por Kydland y Prescott (1977) sobre la preferencia de reglas sobre discrecionalidad. Relacionado a esta surgen nuevos ejes en la agenda económica como la reputación y credibilidad de la política económica y la importancia de los arreglos institucionales como factores claves en la implementación y eficacia de la política.

Este debate tampoco es novel en Uruguay y la discusión sobre reglas fiscales ha estado en la agenda. Particularmente, la crisis del 2002-2003 y la sucesión de *shocks* negativos, derivaron en la reestructuración de la deuda pública uruguaya. Este evento constituyó un primer paso hacia una política fiscal más ordenada, promoviendo mayor transparencia. En 2006, se implementó una primera regla fiscal: la de tope de endeudamiento¹³. Esta regla busca limitar el nivel de endeudamiento del Gobierno central estableciendo un límite en dólares para los incrementos de deuda pública neta, con el fin de evitar lo que se conoce como «pecado fiscal» (Rial y Vicente, 2008), fenómeno que enfrentaron numerosos países de América Latina al emitir deuda en moneda extranjera. Regla que fue actualizada en 2011¹⁴, estableciendo un tope de deuda en moneda nacional (5500 millones de UI), siendo un antecedente de cambio de denominación de moneda de la deuda, en línea con las políticas de desdolarización de la economía. De todas formas, al igual que en su versión anterior, mantiene amplia flexibilidad al establecer condiciones para justificar desvíos eventuales. Por tanto, constituye una base para cierto compromiso fiscal, estableciendo una referencia que, si bien puede ser sorteada, fija criterios e instancias de *accountability*.

13 Ley 17.947 de enero 2006.

14 Ley 18.834 de noviembre 2011.

La evidencia presentada en este trabajo muestra una mejora en las finanzas públicas, en especial en lo que refiere a su volatilidad y relación con el ciclo económico. Estos elementos indicarían que las finanzas uruguayas habrían reducido parcialmente su exposición al contexto internacional, limitando la posible aparición de síntomas de «enfermedad holandesa» y mitigando el impacto de la volatilidad cíclica sobre las cuentas fiscales.

Un análisis profundo de las causas de fondo del cambio de patrón de comportamiento de las cuentas fiscales durante los últimos años constituye una primera contribución en esta discusión. Si los mejores resultados en términos de ciclicidad de gastos e ingresos fiscales son consecuencia de los cambios en la política económica, entonces deberíamos esperar que sea un resultado relativamente estable en el tiempo. En consecuencia la discusión central sería si el resultado cumple con los objetivos, si estas medidas han sido suficientes o si es necesario complementarlas y avanzar en esta senda.

Notas sobre crecimiento, empleo, desigualdad e inflación

Alberto Couriel

¿Es el crecimiento sostenible?

- Uruguay ha tenido altas tasas de crecimiento económico en los últimos ocho años. Ello es la consecuencia de altos precios internacionales de los principales rubros de exportación, de una excelente imagen internacional del país con políticas de seguridad jurídica y de promoción de inversiones, y de una fuerte entrada de inversión extranjera directa.
- La política de gasto público y la salarial ayudaron a mejorar la distribución del ingreso y contribuyeron al crecimiento con el aumento de la demanda interna.
- La sostenibilidad del crecimiento depende del dinamismo de la inversión nacional y extranjera.

La inserción económica internacional es un componente esencial para ello:

- ▶ el país alcanzó un alto grado de diversificación en el destino de sus exportaciones superando más de 100 mercados internacionales;
- ▶ ha incorporado nuevos rubros de exportación como la soja, pasta de celulosa y mañana el hierro, con importantes mejoras de productividad de los principales rubros de exportación. Importa destacar también el fuerte crecimiento de servicios no tradicionales como *software*, informática, audiovisuales y servicios profesionales;
- ▶ vivimos el mundo del conocimiento y es relevante exportar contenido tecnológico. Al mundo le vendemos recursos naturales, pero más del 70% de lo que vendemos al MERCOSUR son productos manufacturados y casi un tercio de ellos son de alta y media tecnología.

Los aumentos de los precios internacionales jugaron un papel relevante para que las exportaciones crecieran al 16% acumulativo anual entre 2005 y 2012. En este período los precios internacionales subieron alrededor de 80%. Los descensos de los últimos meses les permiten ser 70% superiores, con lo que mantienen altos niveles de rentabilidad.

Para el futuro es relevante priorizar la inserción con contenido tecnológico y mayor valor agregado. Para ello son sustanciales las posibilidades de complementariedad industrial y participar en las cadenas de valor de algunos rubros esenciales para el país. Para ello es muy importante el proceso de integración, hoy con muchas dificultades por la política de Argentina, pero esencial para el futuro del Uruguay.

- Superar el 20% de coeficiente de inversión es central para hacer sostenible el crecimiento:
 - ▶ la inserción es relevante;
 - ▶ los precios internacionales son relevantes;
 - ▶ la demanda interna como complemento de las exportaciones es relevante;
 - ▶ la promoción de inversiones es muy importante. Habría que encontrar un mayor equilibrio en las futuras inversiones para que aporten más al país, con mayor valor agregado, con insumos nacionales, con contenido tecnológico, con pago de mayores impuestos. La utilización de las zonas francas no debe ser generalizada, sino limitarse a casos especiales. El cobro de impuestos a la minería de gran porte y la creación del fondo de solidaridad intergeneracional puede ser un buen ejemplo para las inversiones del futuro.
- Crecimiento sostenible requiere acumulación de capital y progreso técnico. Ambos requieren empleos calificados y por lo tanto es imprescindible atenderlos con educación permanente. Sin niveles adecuados de educación es difícil obtener la mano de obra calificada y por lo tanto la incorporación del progreso técnico, las innovaciones y la inserción internacional.
- Para resolver el tema de la educación se requiere una estrategia social global. Por un lado, mejorar en educación requiere atención adecuada de la salud, de la alimentación, de la vivienda y del ordenamiento territorial. Por otro lado, son indispensables niveles de ingresos mínimos de las familias, lo que depende de obtener empleos adecuados. Esto también significa resolver los temas de la pobreza y la indigencia.

¿Genera este tipo de crecimiento empleos de calidad?

- El alto ritmo de crecimiento económico de los últimos años ha mejorado sustantivamente los niveles de empleo, descendiendo la tasa de desempleo abierto a menos del 6% y bajando sustantivamente la informalidad.
- Junto a estas mejoras del empleo se dio un fuerte aumento de la productividad. Entre 2005 y 2012 el PIB aumentó al 5,8% acumulativo anual. El aumento de la cantidad y calidad de la mano de obra explica el 2,1% de dicho crecimiento, y el aumento de la productividad total de factores el 2,8%, o sea casi la mitad del crecimiento. Junto al aumento del empleo se dio un fuerte incremento de los salarios reales.
- Se mantiene un problema central de empleo que es la heterogeneidad estructural. En los mismos sectores e inclusive en los mismos rubros, conviven empresas con alto nivel de productividad, empleos calificados y altos salarios, con empresas de bajo nivel de productividad, baja calificación de los empleos y muy bajos salarios.

- Junto a este fenómeno, la informalidad, aunque desciende, está en alrededor del 25% de la población ocupada y se mantienen altos niveles de trabajadores por cuenta propia.
- El libre juego del mercado no resuelve estos problemas del empleo. La intervención del Estado es imprescindible, a través de la formulación de una estrategia de desarrollo que permita una estructura productiva que atienda simultáneamente la inserción económica internacional y el empleo productivo y digno. Estas acciones deben ser suficientemente flexibles dada la velocidad de los cambios tecnológicos y la propia volatilidad de los precios internacionales.
- Las políticas de empleo son indispensables. Políticas de oferta basadas en la calificación de la mano de obra y para ello la educación permanente y las necesarias mejoras en el sistema educativo. Políticas de demanda de mano de obra que dependen de los niveles de crecimiento y de inversión y de la conformación de la estructura productiva. Las propias políticas de promoción de inversiones pueden ayudar a asegurar contenido tecnológico y empleos de calidad.

¿Hemos logrado en esta bonanza reducir la desigualdad estructural?

- La distribución del ingreso ha mejorado sustantivamente a partir del año 2007. El índice de Gini ha bajado de 0,46 a 0,38 en el 2012.
- Los principales factores que han determinado esta mejora derivan de las mejoras del empleo, de los aumentos en los salarios reales, del aumento en el gasto público social y del fuerte descenso de la pobreza y la indigencia.
- De las cifras de la Encuesta de Hogares, llama la atención el descenso de la participación en el ingreso total del decil de mayores ingresos, que seguramente en este dinamismo económico debiera haber aumentado su participación. Máxime que en general la reforma impositiva no lo grava en forma especial.
- La mejora de la distribución del ingreso pasa por los siguientes factores:
 - ▶ la mejora del empleo, especialmente enfrentar la heterogeneidad estructural que diferencia la calidad de los empleos y por lo tanto los niveles de salarios;
 - ▶ la mejora de los salarios reales sin perder su vínculo con mejoras de productividad;
 - ▶ la continuidad en el descenso de la pobreza y la eliminación de la indigencia;
 - ▶ la estrategia social global que resuelva los problemas de alimentación, salud, educación, vivienda y ordenamiento territorial;
 - ▶ enfrentar la concentración de la propiedad, uno de los factores centrales de la regresiva distribución del ingreso. Esto requiere profundizar la reforma impositiva, evaluar y modificar el régimen de exoneraciones impositivas e incrementar los impuestos sobre las rentas de capital.

¿Cuál es la inflación óptima para una economía como la uruguayaya? ¿Es posible pensar en una inflación inferior al 5% en el largo plazo? ¿Qué políticas son necesarias para asegurar una inflación baja?

- En estos últimos años la inflación se ha mantenido en cifras aceptables, en la medida que se mantiene dentro de un dígito.
- No se debe atacar la inflación con recetas preconcebidas que desconocen las causas específicas en cada país. Por ejemplo, se sostiene que el déficit fiscal es uno de los componentes más relevantes para generar inflación. En los últimos años Estados Unidos y Europa tienen muy elevados déficits fiscales sin que se hayan originado procesos inflacionarios.
- En el caso uruguayo es evidente en algunos períodos la fuerte influencia de los precios internacionales de los principales productos de exportación y del petróleo sobre la suba de precios internos.
- La inflación se ha combatido, entre otros factores, con un fuerte atraso cambiario, que afecta la competitividad de muchos rubros, especialmente aquellos que generan mayor valor agregado. Hoy el Uruguay es un país muy caro en dólares y nos salva la fuerte apreciación que ha tenido el real brasileño en los últimos años. Si bien los niveles de consumo han sido relativamente altos, no surge con nitidez que los factores de una sobredemanda interna estén claramente influyendo sobre la inflación.
- Pensando en una inflación de costos se ha cuidado que las tarifas de los servicios públicos no afecten significativamente los aumentos de precios internos. Los mismos cuidados valen para la suba de salarios en algunos sectores específicos.
- En esencia hay que lograr una inflación que no supere el 5% anual, lo que necesariamente requiere analizar finamente las causas centrales de la suba de precios internos del Uruguay, que pueden variar con el tiempo.

ECONOMÍA Y FELICIDAD

El Premio Nobel de Economía Daniel Kahneman sostiene que la felicidad es una experiencia real que puede ser medida, estudiada y comprendida. La mejor sociedad no es aquella donde se acumula más bienes y recursos. Es aquella donde hay más felicidad y eso puede ser medido económicamente. Es una manera de entender la economía a la inversa de los economistas. La felicidad no es consecuencia de la economía; por el contrario, la economía debe servir a la felicidad. Kahneman y Amos Tversky, el psicólogo que colaboró con él, no eran economistas pero entendieron la economía de manera diferente. El tema de la felicidad no es nuevo. La búsqueda de la felicidad fue introducida como objetivo en la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de Norteamérica en 1791 y fue central en el pensamiento de Jeremy Bentham y John Stuart Mill, referentes del pensamiento en el nacimiento de las repúblicas sudamericanas. A partir de los trabajos de Kahneman, en Gran Bretaña y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ahora se mide la felicidad. El trabajo fue iniciado por Richard Layard, economista británico, director del Centro de Performance Económica de la London School of Economics, quien, después de años de estudiar la desigualdad y el desempleo, fue uno de los primeros economistas en estudiarla. A partir de ese momento, muchas personas se sintieron autorizadas para perseguir objetivos que estén más allá del bienestar material. En 2011, la Asamblea General de las Naciones Unidas invitó a los países miembros a medir la felicidad. Desde 2012 se edita el *World Happiness Report (Informe de la felicidad en el mundo)*, que ofrece puntos de vista renovados en el debate que se ha iniciado sobre las políticas públicas y el desarrollo sostenible a partir del 2015.

Héctor Béjar

Innovación en Uruguay

*Diego Aboal / Pablo Angelelli / Gustavo Crespi
Andrés López / Maren Vairo / con la colaboración de Francisco Pareschi*

El diagnóstico

Si la innovación ha sido a lo largo de toda la historia de la economía moderna un factor fundamental para el crecimiento y la competitividad, su relevancia parece ser aún mayor en el actual escenario de intensificación del ritmo de cambio tecnológico y emergencia de nuevas oportunidades de negocios asociadas a la masiva difusión de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), el veloz desarrollo de la biotecnología y el surgimiento incipiente de campos novedosos como la nanotecnología. En este sentido, América Latina, y Uruguay no es una excepción, ha tenido un desempeño relativamente pobre en materia de innovación, lo cual ha afectado negativamente su productividad y, por consecuencia, sus posibilidades de crecimiento.

En el presente trabajo se realiza una contextualización de la situación uruguaya en materia de innovación¹. Como es bien sabido, tanto la teoría económica como la evidencia empírica sugieren que el crecimiento no se basa únicamente en la acumulación de factores (trabajo y capital físico y humano), sino también en el aumento de la productividad de esos factores. Existe vasta literatura respecto a la relevancia que tiene la innovación

DIEGO ABOAL. Doctor en Economía por la University of Essex. Director del Centro de Investigaciones Económicas (Cinve). Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República y de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad ORT.

PABLO ANGELELLI. Máster en Políticas Públicas por la George Washington University y en Economía y Desarrollo industrial por la Universidad Nacional de General Sarmiento. Especialista Senior en la División de Competitividad e Innovación en el Banco Interamericano de Desarrollo.

GUSTAVO CRESPI. Doctor en Estudios de Política de Ciencia y Tecnología de la Universidad de Sussex. Especialista Líder en la División de Competitividad e Innovación en el Banco Interamericano de Desarrollo.

ANDRÉS LÓPEZ. Doctor en Economía por la Universidad de Buenos Aires. Director del Centro de Investigaciones para la Transformación de Argentina (Cenit) y Director Ejecutivo de Red MERCOSUR.

MAREN VAIRO. Analista en Economía. Estudiante de la Licenciatura en Economía en la Universidad de la República.

FRANCISCO PARESCHI. Estudiante de la Licenciatura en Economía en la Universidad de la República. Asistente de Investigación en el Centro de Investigaciones Económicas (Cinve).

1 Para un análisis más detallado de las consideraciones vertidas en este documento véase Aboal, D.; P. Angelelli; G. Crespi; A. Lopez y M. Vairo (2013), *Innovación en Uruguay*, BID, Informe Final.

(entendida en un sentido amplio, como la generación o adopción de conocimientos tecnológicos y organizacionales tanto nuevos como mejorados para la producción) en cuanto factor explicativo de la productividad de las empresas y, por tanto, como vía para impulsar la competitividad y el crecimiento económico. La productividad de las empresas es función de su esfuerzo por innovar, incluyendo tanto la adopción de tecnologías ya existentes (a través de bienes de capital, *software*, licencias, ingeniería reversa, etcétera), como nuevos desarrollos *per se* (I+D, diseño, etcétera). Dado que el proceso de innovación involucra el intercambio de conocimiento tácito entre numerosos actores, las vinculaciones que las firmas puedan establecer con otros agentes (proveedores, clientes, casas matrices, universidades, institutos de ciencia y tecnología, etcétera) también pueden potenciar tanto su productividad como sus capacidades para innovar. De esta forma, la innovación es un proceso que abarca un amplio grupo de agentes e instituciones de la sociedad, por lo que es un fenómeno que escapa la esfera puramente empresarial.

Todo esto sugiere que para entender por qué una economía innova poco es preciso considerar una multiplicidad de aspectos. Algunos de ellos son propios del tipo de empresas que operan en la economía, incluyendo tamaño, origen del capital, orientación exportadora, competencias gerenciales y organizativas, disponibilidad de personal calificado, etcétera. Otros provienen del entorno macroeconómico e institucional del país en cuestión, así como del acceso a activos complementarios tales como capital humano e infraestructura (incluyendo la vinculada a TIC), el marco regulatorio (movilidad de factores, política de comercio exterior e inversión extranjera, defensa de la competencia, trabas burocráticas, ley de quiebras, impuestos al trabajo, etcétera), la naturaleza y tendencias de la demanda en el mercado y la estructura productiva, en función de las oportunidades tecnológicas que existan en distintos sectores. Estos factores condicionan la propensión de las firmas a invertir en innovación, y mejorarlos conforma el espacio de las *políticas implícitas* de innovación. El espacio de las *políticas explícitas* de innovación pasa por identificar en qué medida existen fallas de mercado, que afectan las decisiones de inversión en innovación de las empresas, *más allá de los problemas de entorno*. En general, estas fallas de mercado específicas a la innovación incluyen el problema de apropiabilidad incierta de los resultados del esfuerzo innovador (que se origina en la naturaleza de bien público del conocimiento generado, lo que lleva a que una vez producido, el mismo pueda ser utilizado por otras empresas competidoras que no participaron del esfuerzo inversor), la naturaleza de la información asimétrica entre innovadores e inversionistas externos sobre la calidad de los proyectos de innovación riesgosos, lo cual se traduce en problemas de acceso al financiamiento y problemas de coordinación que afectan los vínculos entre los agentes del Sistema Nacional de Innovación, etcétera.

De todo esto surge que cuando hablamos de políticas en el campo de la innovación tenemos que tomar en cuenta también aquellas decisiones que se toman en otros ámbitos (esto es, sistema financiero, educación, desarrollo productivo, integración a la economía global, etcétera) pero que tienen un impacto fuerte sobre las decisiones y estrategias de las empresas en aquella materia. Es decir existen interacciones entre las políticas de innovación implícitas y explícitas. Por lo mismo, si bien en este documento

nos focalizamos en las iniciativas de política directamente vinculadas con innovación, también consideraremos esta dimensión más amplia a la hora del análisis y las sugerencias de política.

El análisis aquí presentado sobre la innovación en el Uruguay actual se enmarca en la óptica del Sistema Nacional de Innovación (SNI), la cual permite examinar la temática a partir de los vínculos (no siempre lineales) entre sectores muy diversos de la economía y la sociedad y cómo ellos aportan al desarrollo innovador nacional. Sin embargo, dadas las limitaciones del enfoque de SNI, el análisis se complementa con diagnósticos sectoriales, con miras de identificar cuáles son las actividades en donde existen oportunidades para aprovechar, y qué fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades se presentan en cada uno de ellos².

En una primera etapa el análisis se hace desde la perspectiva de la comparación internacional, presentando indicadores de diversas dimensiones asociadas a la capacidad de innovar del país. En este sentido, se seleccionó una muestra de países relevantes para la comparación con Uruguay conformada por Argentina, Australia, Brasil, Chile, China, Corea del Sur, Costa Rica, Estados Unidos, Finlandia y Nueva Zelanda, a partir de la cual se llevó adelante una caracterización en torno a las siguientes dimensiones: desempeño económico, resultados de innovación, esfuerzo innovador, disponibilidad de recursos humanos, infraestructura, ambiente de negocios y desarrollo financiero.

El análisis a partir del desempeño económico muestra que Uruguay es un país de ingreso medio-alto, cuyo PIB per cápita se encuentra entre los mayores de América Latina. Sin embargo, un resultado que llama la atención en este sentido es que el país viene mostrando un proceso de divergencia (medido en términos del PIB per cápita) respecto a países de la OECD en general, como con respecto a países de comparación directa como Nueva Zelanda, con características geográficas y de estructura productiva similares a las de Uruguay. De hecho, mientras que a principios del siglo XX ambos países detentaban el mismo nivel de PIB per cápita, en la actualidad el PIB per cápita neozelandés es el doble respecto al uruguayo. Cabe preguntarse, entonces cuáles han sido las dificultades que viene atravesando el país que lo han inhibido de mantener su posición relativa a nivel mundial.

Si bien las causas de la divergencia son variadas y han sido objeto de debate en una vasta literatura sobre el tema, sabemos que el desigual desempeño en materia de productividad es un elemento clave en dicho proceso. De hecho, se verifica en el caso de Uruguay una pérdida de productividad en términos relativos, siendo que la brecha de productividad respecto a Estados Unidos —tomada como referencia de la mejor práctica productiva— ha tendido a ensancharse sistemáticamente a lo largo del tiempo (la productividad total de los factores en Uruguay *relativa* a la de Estados Unidos en el año 2013 era la mitad del valor al que ascendía en 1960). Este resultado contrasta fuertemente por ejemplo con el de Nueva Zelanda, país que ha conseguido seguir el ritmo del crecimiento de la

2 La versión in extenso de esta investigación y la bibliografía pueden consultarse en <<http://www.fundacionstur.org>> y <<http://www.redmercosur.org>>.

productividad total de los factores de Estados Unidos. Este resultado llama la atención dado que lo esperable sería observar incrementos en los niveles de productividad relativa en países que están en etapas intermedias de su desarrollo productivo y tecnológico, ya que para ellos existen amplios espacios de la frontera tecnológica para conquistar mediante imitación y transferencia de tecnología (esta es la hipótesis de la convergencia en la teoría del crecimiento económico). Por lo tanto, aun en el contexto favorable de crecimiento económico que ha venido atravesando Uruguay en los últimos años, dicho crecimiento puede no resultar sustentable en la medida en que no se observen mejoras en materia de productividad de todos los sectores de la economía. Dada esta evolución, cabe explorar entonces qué ocurre en materia de innovación en Uruguay, ya que es un factor crucial para el crecimiento de la productividad.

En este marco se propone, en primer lugar, un análisis en materia de resultados de innovación. Conceptualmente, la innovación tiene como resultado la generación de conocimiento nuevo socialmente útil. En este sentido, es muy difícil identificar, medir y comparar esos resultados, ya que los mismos pueden ser de naturaleza e impactos muy diversos. Dicho esto, es usual que en las comparaciones internacionales se trabaje con datos relativos a derechos de propiedad intelectual, aun cuando este tipo de indicadores cuentan con limitaciones diversas. El análisis de los resultados en esta dimensión revela que el desempeño del país ha sido magro. Esto se refleja fundamentalmente en las solicitudes de patentes, que se ubican por debajo del promedio latinoamericano y ampliamente distanciadas de los guarismos alcanzados por los países de la OCDE. No obstante, estos resultados deben tomarse con cuidado ya que pueden estar afectados por el tipo de actividad innovadora predominante en Uruguay, de una naturaleza más bien incremental y adaptativa. Otros indicadores de propiedad intelectual arrojan resultados más alentadores (por ejemplo, solicitud de marcas registradas y de protección de obtenciones vegetales) aunque las distancias respecto a los países desarrollados persisten. Por último, sí se encuentran resultados destacados en materia de producción académica (publicaciones por investigador), lo cual daría la pauta de un buen desempeño en materia de generación de conocimiento, aunque surge la interrogante sobre hasta qué punto se está logrando volcar tales avances hacia la esfera productiva o, más importante aún, en qué medida el conocimiento generado resulta pertinente para las necesidades productivas de la economía.

Ciertamente, las innovaciones raramente surgen de la inspiración repentina, y son casi siempre resultado de esfuerzos específicos realizados por la sociedad. Nuevamente, no es fácil medir esos esfuerzos, ya que si bien el gasto en I+D es el más conocido de los indicadores disponibles en la materia, muchos esfuerzos en innovación no quedan adecuadamente reflejados en las estadísticas de I+D. Aun así, en años recientes se han hecho esfuerzos para estandarizar y fortalecer el diseño de indicadores de esfuerzo innovador, lo que ha permitido disponer de datos comparables.

En este marco, como contracara del magro desempeño innovador, se constata un bajo nivel de inversión, tanto a nivel de empresas como del sector público. Así, mientras Uruguay destina solo el 0,43% del PIB en gasto en investigación y desarrollo (I+D), dicho

indicador es de 2,51% para el promedio de los países de la OCDE. Similares son las conclusiones a las que se arriba cuando se usa un indicador más amplio del esfuerzo innovador, como ser el gasto en actividades de Ciencia y Tecnología. Los datos conducen a reafirmar la idea de que Uruguay estaría destinando pocos recursos a la innovación, puesto que su desempeño en este indicador se encuentra entre los más bajos a nivel regional. Lo mismo ocurre cuando se miran datos sobre los esfuerzos hechos para absorber conocimientos y tecnologías producidos en el extranjero. Todo esto da la pauta de que existe en el país una baja propensión a destinar esfuerzos tanto en lo que refiere a generar conocimiento a nivel local como a incorporar avances provenientes del mundo desarrollado.

Se identifican diversos elementos que podrían explicar, al menos parcialmente, la baja inversión en innovación. En primer lugar, se encuentra una baja participación en la estructura productiva uruguaya de sectores dinámicos, que son precisamente aquellos con mayores necesidades de invertir en innovación. Según diversas estimaciones, este bajo grado de complejidad de la estructura productiva da cuenta de un 35% del déficit de inversión en I+D por parte del sector privado y es individualmente un factor que resulta más importante en Uruguay que en un país típico de América Latina. La falta de capital humano también da cuenta de parte de la brecha, pero su relevancia es bastante menor que en el resto de América Latina. En cambio, la falta de desarrollo financiero pareciera estar jugando un rol relativamente más fuerte que en los otros países de la región. Finalmente, un factor también muy relevante es el déficit de inversión por parte del sector público (lo que se asocia a la producción de conocimiento genérico y otros bienes públicos sobre los cuales las empresas luego basan sus decisiones de innovación). Por cierto, de acá surgen algunos elementos bastante claros desde el punto de vista de posibles lecciones de política de innovación que serán comentados más abajo. Estas restricciones están también en línea con los obstáculos que reportan las mismas empresas en las diferentes encuestas de innovación, entre los cuales resaltan la falta de financiamiento y el reducido tamaño del mercado.

Ahora bien, un análisis de brechas no es suficiente para justificar políticas públicas en este ámbito, también es necesario demostrar que esto se traduce en oportunidades de inversión socialmente rentables que se dejan de ejecutar. Un análisis de tasas sociales de retorno a la innovación en Uruguay lleva a la conclusión de que el problema de las bajas tasas de inversión en innovación no se debe a la falta de rentabilidad social, dado que las tasas sociales de retorno son elevadas, e inclusive más altas que en el caso de países de la OECD. De hecho, con base en dicho criterio se arriba a la conclusión de que Uruguay debería estar invirtiendo *cuatro veces más en innovación* que en la actualidad. Esto último refuerza la idea de que, al tratarse de una inversión rentable desde el punto de vista social, ha de constituir especial interés para las políticas públicas asegurar que los agentes lleven adelante este tipo de proyectos (aun cuando no les resulte rentable desde el punto de vista privado).

En este marco, cabe preguntarse en qué medida el país cuenta con las capacidades (institucionales, de recursos humanos, de infraestructura, etcétera) para llevar adelante un pro-

ceso de desarrollo fundado en la innovación. El análisis aquí propuesto muestra que, en lo que refiere a la disponibilidad de personal capacitado, Uruguay parece tener un amplio margen para avanzar, en particular en lo que refiere a la cobertura de la educación media. De hecho, las dificultades que se constatan en dicho nivel educativo parecerían repercutir en niveles posteriores de la educación, socavando la conformación de un *stock* de mano de obra calificada. Al mismo tiempo, mientras que los problemas observados a nivel de la educación media se manifiestan en el largo plazo, existen también importantes falencias en el corto plazo en lo que refiere a la disponibilidad de técnicos superiores y de profesionales en sectores relevantes. Ejemplos de esto son los ingenieros informáticos en el sector del *software*, los ingenieros agrónomos en la agroindustria o los técnicos en lechería. Este déficit tiene su correlato también en las restricciones de la oferta de instituciones de enseñanza que forman recursos humanos en temas relevantes para el desarrollo productivo.

Por otro lado, en lo que refiere a la infraestructura, se encuentra un amplio acceso a las TIC por parte de la población, lo cual constituye un resultado favorable en materia de generación y difusión de conocimiento en el país; más en general, los indicadores en esta materia muestran un buen desempeño en el contexto regional aunque ciertamente con un rezago importante respecto de los países de la OCDE. A la vez, se encuentran resultados menos alentadores en lo que refiere a áreas de gran relevancia para el sector productivo, como lo son el sector logístico y la infraestructura en transporte. En materia de ambiente de negocios se encuentra que Uruguay no estaría brindando un contexto adecuado, dados los altos costos que enfrentan las empresas a la hora de llevar adelante transacciones o contratos. Esto da la pauta de que es importante aprovechar el ambiente de bonanza económica y de estabilidad macro para mejorar el ambiente de negocios. Por último, en materia de desarrollo financiero, si bien Uruguay detenta un costo del financiamiento reducido (en términos de la tasa de interés real), el crédito al sector privado resulta marcadamente bajo en la comparativa internacional, lo cual indica que es necesario lograr una mayor accesibilidad a los recursos del sector financiero y el mercado de capitales. En el caso particular de la inversión en innovación, dado el mayor riesgo que ella implica como consecuencia de los problemas de asimetría de información, es importante contar con un mayor desarrollo de los mecanismos para generar capacidades para la evaluación de inversiones en intangibles y brindar mecanismos de garantías para estas inversiones intangibles; de modo de facilitar el acceso al financiamiento por parte de las potenciales empresas inversoras, así como el apoyo a la emergencia de mecanismos de capital semilla y capital de riesgo. Todo lo anterior da cuenta de importantes debilidades en cuanto a las capacidades para sostener el desarrollo de la innovación.

Como segundo componente de la caracterización, se hace un análisis más profundo sobre el marco institucional para la innovación en Uruguay. El país viene atravesando desde hace casi diez años un proceso de reforma del sistema público de apoyo a la ciencia, tecnología e innovación, cuyas principales manifestaciones han sido la creación de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) en 2005 y la elaboración de un Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (PENCTI) en 2010. Con la ANII como órgano ejecutor, se ha diseñado e implementado un amplio set de instrumentos de promoción a la innovación empresarial, a la formación de recursos humanos y a la producción académi-

ca. Al mismo tiempo se ha dado un aumento significativo en el gasto público en ciencia, tecnología e innovación. El rol de la ANII da la pauta de un cambio significativo en el esquema de financiamiento público de la I+D, que pasa desde un modelo de transferencias presupuestales directas a un modelo competitivo en el que las instituciones concursan por el apoyo financiero. Dicho cambio de modelo constituye un avance en materia de desarrollo institucional, puesto que sigue las mejores prácticas internacionales. Otra fortaleza del marco institucional es el propio modelo de la ANII y del régimen legal en el cual ella opera, que permite representación institucional público-privada en su directorio, y al mismo tiempo le otorga suficiente autonomía financiera como para gestionar recursos humanos de calidad de acuerdo a las necesidades de la agencia.

Otro avance institucional importante para las políticas de CTI ha sido la elaboración del PENCTI (2010), en el marco del cual se han establecido cuáles son las áreas en las que la política de innovación ha de enfocar sus prioridades. Así, se define el siguiente conjunto de sectores prioritarios: *Software*, Servicios Informáticos y Producción Audiovisual; Salud Humana y Animal (incluye Farmacéutica); Producción Agropecuaria y Agroindustrial; Medio Ambiente y Servicios ambientales; Energía; Educación y Desarrollo Social; Logística y Transporte; y Turismo. También se mencionan como prioritarias algunas áreas transversales que producen tecnologías de propósito general (biotecnología, TIC, nanotecnología).

Ahora bien, más allá de estos cambios institucionales positivos es necesario preguntarse en qué medida las políticas públicas implementadas están haciendo una contribución significativa al cierre de las fallas de mercado ya señaladas que afectan la inversión en innovación. En general, a pesar de los cambios recientes el volumen de recursos públicos canalizados resulta todavía muy limitado. En efecto, de todos los países analizados en el estudio Uruguay es aquel donde las empresas reciben menor apoyo del sector público (solo el 1% de las empresas recibe apoyo financiero para la innovación, en comparación con el 8% de Chile y Brasil o el 15% de los países de la OECD). Esto es importante puesto que, dadas las fallas que atañen a los mercados de innovación, el sector público adquiere un rol significativo en lo que refiere a crear incentivos para que las empresas lleven adelante inversiones en innovación que, en ausencia de tal apoyo, podrían no ser rentables. Además, un trabajo reciente encuentra que en términos de incentivos fiscales al sector empresarial, Uruguay está destinando la mitad de los recursos que debería estar asignando (0,08% del PIB versus 0,04% del PIB), de acuerdo a su PIB per cápita, en brindar incentivos fiscales a la innovación. La existencia de recursos públicos todavía limitados, en conjunto con un despliegue importante de instrumentos (similar en número a los de Brasil, Chile o México, pero con la mitad de los recursos), sugiere como alternativa interesante el enfocarse en una menor cantidad de instrumentos y dotar a los mismos de mayores recursos.

Se encuentran, por otra parte, limitaciones en la planificación. En este sentido, el PENCTI (aunque importante), más que un plan es una visión del país en materia de innovación, ya que carece de metas cuantitativas, de temporalidad, de presupuestos multianuales preestablecidos y de instancias externas de monitoreo. Todo esto limita fuertemente la capacidad de alinear las agencias, así como de evaluar la efectividad del plan e identificar las necesidades de introducir modificaciones en él. No obstante la focalización

sugerida por el PENCTI, el sistema ha tendido a funcionar mediante instrumentos horizontales (que no distinguen entre sectores de actividad). Es decir, se identifica un déficit en materia de políticas verticales, en particular (pero no únicamente) en lo que refiere a las necesidades de apoyo específicas del sector servicios y tecnologías multipropósito. Se plantea, a su vez, la necesidad de contar con mejores mecanismos para el monitoreo y la evaluación de los programas, así como lograr una mayor coordinación entre las políticas de innovación y de desarrollo productivo. Por último, se suele aducir que un buen marco institucional debería garantizar la continuidad de las políticas a largo plazo, independizando a las políticas de Estado del ciclo político. Esto parece ser una debilidad en la que se ha incurrido a la hora de realizar el diseño institucional de la ANII, puesto que su directorio es completamente dependiente del Poder Ejecutivo y puede ser removido fácilmente.

Un último componente del análisis consiste en identificar sectores hacia donde sería atinado dirigir las estrategias de desarrollo productivo e innovador. Dicho análisis se llevó adelante a partir de las siguientes dimensiones: el peso de cada sector en la economía (en términos de empleo y exportaciones); su potencial para generar y transferir tecnología (con base en indicadores de innovación e inversión extranjera directa); y su capacidad de generar derrames al resto de la estructura productiva (con base en indicadores de sofisticación de los productos). El resultado obtenido confirma que los sectores definidos como prioritarios por el PENCTI son efectivamente relevantes en todas las dimensiones consideradas, y por lo tanto a priori parecen apropiados para orientar la estrategia de Uruguay en el área de ciencia, tecnología e innovación. Con esto en mente, se elaboró un análisis de fortalezas, oportunidades, desafíos y amenazas (FODA) de los sectores prioritarios, con miras a identificar puntos en donde focalizarse a la hora de destinar esfuerzos que busquen promover la innovación en tales sectores.

Sugerencias de política

Del análisis realizado se infieren algunas sugerencias de política para estimular el desarrollo innovador en Uruguay. La innovación es el resultado de decisiones de inversión complejas e inciertas tomadas por agentes económicos que buscan maximizar retornos económicos en un contexto de diversas fallas de mercado. Tal vez el primer punto que es importante enfatizar está en la necesidad de identificar con claridad cuáles son estas fallas y en función de esto alinear el diseño de la batería de instrumentos para abordar la solución de las mismas. Esto requiere de un marco de colaboración público-privado y de planificación estratégica por parte de los hacedores de política. Uruguay comenzó a recorrer este camino de forma sistemática en el año 2005 con la creación de la ANII. Si bien ha habido avances significativos, algunas dimensiones importantes del sistema público de apoyo a la ciencia, tecnología e innovación requieren ser fortalecidas. Esto implica revisar la agenda de políticas.

En primer lugar, se recomienda realizar esfuerzos más consistentes orientados a la diversificación productiva y al desarrollo de nuevos sectores que *se revelen como competitivos a*

*partir de las ventajas comparativas existentes, pero que al mismo tiempo tengan un cierto nivel de complejidad productiva que permita saltar a otros sectores igualmente complejos en el futuro. Esto requiere de una política de innovación que alinea fuertemente sus instrumentos hacia las innovaciones de productos con un premio sustancial a productos nuevos para la economía nacional, pero cuyo mercado es el global. Es decir proveer premios al autodescubrimiento. Sin embargo, la generación de una dinámica de autodescubrimiento también requiere la producción de bienes públicos en materia de conocimiento, infraestructura, etcétera, específica de estos sectores emergentes, lo que implica crear programas que articulen los diferentes instrumentos dentro de los sectores prioritarios de forma de estimular demanda y generar sinergias. Estos deberían ser programas que identifiquen bienes club, investigación colaborativa, brechas de capital humano avanzado y necesidades de infraestructura tecnológica de uso común y otras fallas de coordinación. Una vez identificados, se podrán alinear los instrumentos de innovación, de investigación, de consorcio, de tecnologías multipropósito, de apoyos a centros de excelencia, de apoyo al emprendimiento y de extensión dentro de cada *cluster* sectorial.*

Asimismo, el análisis realizado lleva a preguntarse si es necesario revisar los sectores definidos como prioritarios para la estrategia de innovación. Si bien los sectores elegidos como prioritarios son efectivamente relevantes tanto desde el punto de vista de su peso en la economía como, en la mayor parte de los casos, por su potencial innovador, teniendo en cuenta la limitada disponibilidad de recursos financieros y humanos, parece razonable acotar el listado de sectores prioritarios y, dentro de ellos, definir con más precisión algún criterio de focalización. En consecuencia, podría pensarse en un proceso de chequeo de prioridades basado en la convocatoria a expertos internacionales que de algún modo contribuyan a precisar mejor las áreas en las que realmente Uruguay puede tener potencialidades de desarrollar innovaciones competitivas (este es un ejercicio habitual en países como Corea del Sur). Parecería deseable, en este sentido, dejar de lado áreas en las cuales los recursos de inversión requeridos para las actividades de innovación están fuera del alcance de la economía uruguaya. Nanotecnología es probablemente un ejemplo, así como diversas áreas de la biotecnología. Esto no significa que no haya espacio para promover desarrollos innovadores en estas áreas, sino que ellos deberían estar acotados a proyectos viables y con oportunidades reales.

Un posible eje para focalizar las políticas de estímulo es intentar promover las vinculaciones con las cadenas productivas de sectores intensivos en recursos naturales. Sabemos que en esas cadenas se ha producido un masivo proceso de incorporación de tecnologías en los últimos años (TIC, biotecnología, etcétera) y que se ha observado una tendencia a generar redes y *clusters* de proveedores de bienes y servicios intensivos en conocimiento. Uruguay tiene la posibilidad de estimular ese tipo de dinámicas, aunque la experiencia de otros países de América del Sur ricos en recursos naturales muestra que no es una tarea fácil. Esto nos conduce a un punto importante, que es la necesidad de que las políticas de innovación tengan estrechos vínculos con otras políticas de desarrollo productivo. Por ejemplo, si se quiere promover la emergencia de proveedores de servicios intensivos en conocimiento (KIBS) vinculados a cadenas agroindustriales, es posible que se requiera la interacción con otras áreas de política (IED, PYMES, etcétera). Este

es un tema clave considerando no solo las evidentes sinergias que existen entre distintas políticas de desarrollo productivo e innovación (y obviamente también con las áreas de educación y formación profesional y técnica), sino también la ya mencionada limitación en materia de recursos. Es importante para esto resolver los problemas de coordinación y de agencia de forma de garantizar que los diferentes instrumentos se alinean con las prioridades sectoriales.

Un segundo ámbito en donde se identifican espacios hacia donde avanzar es en el de la provisión de bienes públicos. En este sentido, es importante brindar mayor financiamiento a la investigación aplicada a solucionar problemas productivos, puesto que hasta ahora el financiamiento ha estado dirigido mayoritariamente hacia la investigación básica. Por otro lado, se debe incrementar la inversión en infraestructura para la I+D (laboratorios, equipamiento, etcétera). Los déficits identificados en el diagnóstico en infraestructura (tanto para las actividades productivas como para las de creación de conocimiento), dan cuenta de la necesidad de destinar recursos públicos así como de fomentar las alianzas público-privadas para la ejecución de este tipo de proyectos. Por último, se sugiere promover el fortalecimiento de las capacidades de vinculación y transferencia de conocimiento entre agentes de innovación, con miras a resolver los problemas de coordinación identificados al interior del SNI. Un avance en este sentido lo constituye la reciente creación del Centro de Extensionismo Industrial (CEI) cogestionado por la Universidad de la República, la Dirección Nacional de Industrias y la Cámara de Industrias, pero es importante ahondar los esfuerzos en esta área.

Un tercer ámbito se refiere al fortalecimiento de la oferta de personal capacitado. Para ello, se sugieren las siguientes líneas de acción: incrementar las oportunidades mediante becas de posgrado y la diversificación de la oferta de programas nacionales manteniendo el foco en las áreas prioritarias; la puesta en marcha de programas de reconversión profesional con miras a la adaptación de la fuerza de trabajo a los cambios impuestos por el progreso técnico y el desarrollo innovador; mayores incentivos a la atracción de profesionales extranjeros que puedan transferir conocimiento de modo de complementar la producción de conocimiento nacional con los avances generado a nivel internacional; fortalecer la vinculación universidad-empresa para que la generación de recursos humanos se alinee con las necesidades productivas; incrementar el financiamiento a investigación pero mediante sistemas de incentivos por resultados y mejorando la calidad de los programas de modo de lograr una mayor coherencia entre sus tareas de investigación y formación de recursos humanos, y la estrategia de desarrollo productivo; e incentivar la contratación de investigadores en empresas, mediante el apoyo al sector empresarial para enfrentar los costos de contratación de I+D.

En cuarto lugar, es importante revisar la matriz de instrumentos de promoción a la innovación empresarial. El análisis del marco institucional lleva a preguntarse si las políticas de innovación en Uruguay están siendo efectivas y si son suficientes para corregir las fallas de mercado que inhiben la inversión en innovación por parte de las empresas. Los motivos que llevan a pensar que aún no son suficientes son los siguientes:

- Todavía se invierten pocos recursos públicos en apoyar la inversión en las empresas.

- Se está invirtiendo proporcionalmente más en ciencia y capital humano, aspectos que constituyen restricciones importantes, pero se invierte poco en diversificación productiva.
- Existen problemas en la matriz de instrumentos ya que la misma es mayoritariamente horizontal y no se articula bien con las necesidades sectoriales o sectores prioritarios.
- Existen «vacíos» en la matriz de instrumentos que inhiben sinergias y no internalizan del todo bien la heterogeneidad productiva existente en cada sector. En particular, se encuentran déficits en términos de:
 - ▶ Programas de tecnologías multipropósito cuya difusión afecta a diversos sectores (como Biotecnología y TIC).
 - ▶ La dispersión tecnológica al interior de los sectores (por ejemplo debido a las diferencias de productividad entre las pequeñas y las medianas-grandes empresas) podría ser reducida mediante una combinación de centros de desarrollo empresarial, la provisión de subsidios a la demanda por asistencia técnica, y la implementación de programas que apoyen la difusión de tecnologías y las mejoras no tecnológicas en las empresas y la incorporación (al menos a tiempo parcial) de ingenieros y otro personal altamente calificado en las PYMES.
 - ▶ Por el lado de la demanda, se podrían hacer algunos cambios importantes a la Ley de Inversiones para estimular un mayor rol de empuje de las grandes empresas en el SNI. Esto podría hacerse en tres líneas que maximicen el significativo potencial que tiene la ley para generar externalidades: 1) asociar las exoneraciones en innovación a la contratación de investigadores (dado que normalmente es en la rotación de los investigadores donde se generan efectos desbordamiento, esta variante permitiría asociar mejor la ley a la generación de estos efectos), 2) asociar por lo menos una parte de las exoneraciones a la contratación de servicios de I+D en instituciones tecnológicas locales, lo cual estimularía la colaboración entre agentes privados y públicos del SIN y por ende las externalidades, y 3) asociar por lo menos parte de las exoneraciones al financiamiento de mejoras de las capacidades en proveedores locales.
 - ▶ Es importante generar una plataforma de comercialización tecnológica con miras a que el país se apropie de lo que invierte en investigación, a la vez que brindar un lugar adonde acudir para las empresas que buscan embarcarse en procesos de incorporación de tecnología.

Además, es importante seguir avanzando en la consolidación del marco institucional. Para ello se identifican las siguientes necesidades: una mejor coordinación entre agentes (por ejemplo, Gabinete Productivo y Gabinete de la Innovación, articulación entre políticas industriales y políticas de innovación, entre políticas de innovación y políticas de capacitación-formación de trabajadores, entre empresas y universidades, etcétera); la separación de las funciones de diseño, de implementación y de evaluación de políticas; un mayor conocimiento de las mejores prácticas en la implementación de instrumentos similares; fortalecer las capacidades internas de monitoreo y evaluación; el desarrollo de

evaluaciones de impacto de todos los programas; la generación de fuentes estables de financiamiento; y la consolidación de la continuidad de las políticas a lo largo del ciclo político. A su vez, para que las mejoras institucionales sean viables, es preciso sostener y mejorar las condiciones de entorno, incluyendo: la estabilidad macro, un buen clima de negocios, mejoras en la infraestructura, y políticas de comercio y de defensa de la competencia adecuadas.

Por último, se plantea la necesidad de reconsiderar el papel de dos agentes muy relevantes dentro del SNI. En primer lugar, Uruguay podría intentar atraer I+D de las empresas multinacionales que lideran las cadenas de valor en los distintos sectores prioritarios. Incluso esto podría apoyarse en factores tales como la necesidad de desarrollar soluciones tecnológicas idiosincráticas para explotar ciertos tipos de recursos naturales en función de variables vinculadas a clima, impactos ambientales, geografía, etcétera, y también podría promover alianzas en algunos ámbitos entre las multinacionales e innovadores locales que disponen de conocimientos específicos sobre sus medios domésticos. Segundo, vemos el rol de las instituciones públicas (y de las universidades) como complementario y no como líder de un salto adelante en materia de esfuerzos innovativos en las cadenas prioritarias. Esas organizaciones deberían concentrar sus esfuerzos en la generación de conocimiento básico o de difícil apropiación privada (o donde los retornos privados son bajos, pero los sociales pueden ser elevados), y en la cooperación y la provisión de asistencia técnica a las iniciativas privadas, más allá de que en algunos casos puedan ir más lejos, incluyendo la generación de innovaciones comercialmente viables, en el área de semillas por ejemplo. En cualquier caso, esto implica aumentar la disponibilidad de fondos y focalizar mejor las áreas de trabajo de esas organizaciones a fin de incrementar el impacto de sus actividades. Adicionalmente, la formación de recursos humanos de excelencia es por cierto una tarea indelegable de estas organizaciones, en particular de las universidades.

A modo de cierre, es importante recordar que dado que el escenario de la innovación es cambiante, las políticas en esta materia deben mantener flexibilidad y capacidad de adaptación a nuevos escenarios. Más aún, las políticas deberían fomentar la emergencia de esas capacidades en los actores privados. Asimismo, es importante que se potencien los mecanismos de innovación colaborativos, a través de redes, *clusters*, etcétera, los cuales ayudan a coordinar esfuerzos, complementar capacidades y mejoran la flexibilidad y capacidad de adaptación del sistema.

INNOVACIÓN FRUGAL

Es un concepto relativamente nuevo, al parecer inventado por los indios, sustentado en un término hindú, *jugaad*, que puede traducirse como «hacer lo mejor posible con lo que se tiene».

Con una mirada desde las grandes empresas, esto puede tener que ver con la apertura de nuevos mercados en los países emergentes, más amplios que profundos, y la consiguiente necesidad de pensar otra vez los modelos de negocio tradicionales, comenzando por el precio, que sería el techo, y yendo hacia atrás para llegar a los materiales y el proceso de producción de la mercancía que se adecuen al tope.

Otro ángulo es el del ajuste productivo a las materias primas que se tienen al alcance, como ha ocurrido en épocas de aislamiento por guerras u otras causas, donde se hace de la necesidad virtud. Usando menos insumos se pueden generar iguales o mejores resultados, pero dramáticamente más baratos.

Y también puede hablarse de una ecoinnovación, que toma en cuenta el impacto en el medio ambiente: si no hay innovación frugal el planeta no aguanta. El aumento sin límites de la producción industrial y el suministro de cada vez más cantidad de bienes, utopía economicista que no atiende al futuro, son puestos en cuestión por una nueva conciencia del peligro global.

Si Uruguay pudiera hacerse un espacio donde explorar su capacidad para la innovación frugal, para lo cual está particularmente bien armado en lo cultural, podríamos tener un nuevo sector productivo y ser muy competitivos. En el país tendríamos que tener algunos programas audaces y muy innovadores, en los cuales la probabilidad de éxito no es tan pequeña y que podrían ser de alto impacto.

Encuentro sobre Innovación. Fundación ASTUR, agosto 2013

Escenarios de estructura productiva, competitividad y crecimiento. Desarrollo exportador Uruguay 2035

Gustavo Bittencourt / Nicolás Reig

Contenido del presente resumen y advertencia metodológica: entre proyección y prospectiva

Uruguay ha mostrado una tendencia de crecimiento de largo plazo muy baja, levemente superior al 1% anual medida por el PIB por habitante, con una población creciendo a tasas cada vez más bajas, y con intensas fluctuaciones cíclicas. Tal dinamismo implica una tendencia muy divergente con relación a los países líderes de la economía mundial y a otros países que emergieron con fuerza en el escenario mundial. Este diagnóstico de largo plazo resulta bastante consensual entre quienes estudian el tema.

¿El ciclo expansivo de la última década ha configurado un quiebre con esa trayectoria histórica? ¿Es posible que Uruguay haya iniciado una senda sostenible de aumento del ritmo del crecimiento, que implique simultáneamente la convergencia con los países líderes y el desarrollo amplio en el plano social? ¿Se habrán procesado cambios de tal calidad y magnitud, que nos permitan suponer que se está en una nueva senda de desarrollo, rompiendo con las pasadas tendencias de largo plazo?

El crecimiento global del período 2004-2012, y en particular el ocurrido entre 2008-2012, fue muy superior a lo que se establecía como el mejor escenario en el ejercicio de Estrategia Uruguay III Siglo (EUIIIIS) realizado en OPP en 2008, para el período 2006-2030. Para ese ejercicio se analizaron unas cuarenta ramas que luego se integraron en ocho sectores «meso» o «conglomerados», y seis de ellos se identificaron como motores potenciales de crecimiento: 1. agroindustrias «grandes», 2. industrias de insumos importados, 3. farma-

GUSTAVO BITTENCOURT. Máster en Economía Internacional por la Universidad de la República. Investigador en el Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales y Profesor de Economía Internacional y de Economía de América Latina en la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República.

NICOLÁS REIG. Máster en Economía Internacional por la Universidad de la República. Investigador y docente del Área de Internacionalización Productiva del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales y docente en la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República.

céutica y biotecnológicas, 4. tecnologías de información e industrias creativas, 5. turismo y 6. logística y transporte. Esta selección implicaba que los otros dos macrosectores no serían «motores» de crecimiento hasta 2030, de acuerdo a la información disponible en 2008: industrias «tradicionales» (presentan la doble condición de intensivas en mano de obra y segundo procesamiento de recursos naturales) y el resto de las agroindustrias. La mirada breve a los sectores o divisiones, en especial cuando se considera la evolución en 2008-2012, muestra que los agrupamientos considerados como motores mantienen pertinencia. Es importante destacar que en aquel trabajo participaron más de 200 técnicos, entre equipo de trabajo y entrevistados, lo que permitió recibir un espectro amplio de opiniones, contrastadas luego en varios talleres. Esa amplia participación y convergencia de ideas resulta un elemento central para poder asignarle al ejercicio el carácter de prospectiva.

En este informe se resumen los primeros resultados para la elaboración de escenarios de prospectiva sobre competitividad y crecimiento de la economía uruguaya, en el marco del Proyecto «Uruguay+25». Para este hemos contado con varios apoyos, pero el ejercicio es mucho más modesto, lo que implica tratar de basarnos en el trabajo acumulado y utilizar los nuevos datos de la realidad, así como un número limitado de entrevistas, para combinar proyección de tendencias con reconsideración de factores clave, por lo menos para algunos sectores.

La consideración de factores clave y sus estados posibles es un proceso de ida y vuelta con la construcción de escenarios. Es decir que los escenarios se construyen sobre la base de dichos factores o variables, pero es la consistencia de los escenarios funcionando la que permite observar si faltan factores o si asignamos estados poco relevantes o poco consistentes en esos sistemas. Por lo tanto, los escenarios y factores presentados son versiones funcionales al objetivo de la discusión, por lo tanto constituyen un corte deliberado de la realidad que no pretende ser exhaustivo ni terminante, y menos aún establecer pronóstico alguno. En definitiva, el valor de cualquiera de estos ejercicios consiste en ayudarnos a diseñar y ensayar estrategias y políticas de desarrollo. En la sección 1 se explican algunas de las dimensiones generales que consideramos relevantes para la confección y especialmente para la interpretación de los escenarios.

En la sección 2 se ensayan dos escenarios con horizonte 2035, que combinan la proyección de algunas tendencias del desarrollo reciente que tienen algún impacto en la primera etapa, hasta 2020, con los factores clave que determinan la competitividad y desarrollo de los diferentes conglomerados más a largo plazo, basados en el trabajo anterior realizado en 2008 en la OPP y actualización de entrevistas a informantes clave de algunos sectores. Sobre la base de estos insumos presentamos en este resumen dos escenarios posibles, uno de crecimiento sostenido, que se parece al que llamamos Escenario Normativo Estratégico en el ejercicio anterior, y uno de bajo crecimiento, que tiende a coincidir con el desarrollo histórico de la economía uruguaya durante la segunda mitad del siglo XX, que podemos llamar Escenario «25 Watts».

En la sección 3 se presentan algunos factores clave para el desarrollo de sectores «motores» del crecimiento económico, sobre los que se pretende diseñar los escenarios prospectivos de más largo plazo. Para una economía pequeña como la uruguaya, los

mercados externos resultan ser donde se puede alcanzar escalas mínimas de eficiencia, o donde el potencial de expansión de demanda se encuentra menos limitado. Por lo tanto, para la consideración de sectores «motores» comenzamos considerando aquellas actividades o ramas que presentan potencial exportador significativo, por su dinámica y por su impacto dentro del total. Por esa razón denominamos a este trabajo escenarios de estructura productiva, competitividad y crecimiento.

En la sección 4, se presentan unas breves consideraciones acerca del rol que esta reflexión puede cumplir para ordenar los énfasis de algunos temas dentro de la agenda de desarrollo productivo del país¹.

Algunas dimensiones para ordenar los contenidos de escenarios posibles y probables

Para interpretar el significado de los escenarios tendenciales resulta necesario buscar algunos factores comunes que estén presentes en el conjunto de determinantes para los sectores en que dividimos la economía. Se pueden identificar dos cortes sumamente relevantes para el futuro y para las decisiones de inversión y de expansión que toman las empresas de los diferentes sectores (tomando en cuenta que nos estamos concentrando en primera instancia en los exportadores): el papel del Estado y los mercados internacionales.

Respecto a la primera dimensión, podemos a su vez dividirla en dos factores clave: 1) la calidad técnica de gobierno económico y 2) las políticas de desarrollo productivo, incluyendo tratamiento de capital extranjero, políticas sectoriales y políticas de innovación (entre otras).

La calidad técnica del gobierno económico podemos entenderla (en línea con planteamientos de Rodrik y otros) como la capacidad pública de resolver fallas de mercado y minimizar las fallas de gobierno, facilitando el clima de negocios y la rentabilidad de las inversiones. Uno de los aspectos más relevantes en este sentido es la capacidad del gobierno para manejar de manera profesional y creíble las variables macroeconómicas y financieras de corto plazo, porque potencialmente opera como un reductor de la tasa esperada de riesgo, y por lo tanto mejora la rentabilidad percibida de las inversiones, haciendo viables proyectos que no lo serían en contextos de mala gestión de la política económica. Podrían ocurrir en este sentido dos posibles problemas, afectando los escenarios futuros y revirtiendo los avances recientes en este sentido (los que a nuestro juicio son importantes determinantes del incremento de la tasa de inversión que se vive en la actualidad): una vuelta al pasado, cuando el futuro de las cuentas fiscales, monetarias o financieras era muy poco predecible, frente a manejos inconsistentes como los llevados a cabo en las etapas previas a la crisis de 1982 y 2002, o una reorientación hacia un Estado más «populista», que implique mayores desarreglos en el manejo de las cuentas públicas.

1 La versión in extenso de esta investigación y la bibliografía pueden consultarse en <<http://www.fundacionstur.org>> y <<http://www.redmercosur.org>>.

Respecto a la existencia y puesta en funcionamiento de políticas de desarrollo productivo, podemos imaginar dos situaciones relevantes, en relación con la utilización de determinados instrumentos y la dirección con que ellos se utilicen. Por un lado, se puede imaginar una situación posible donde estas políticas se conducen de manera neutral, es decir con amplio predominio y casi exclusividad de políticas de carácter horizontal, no orientadas hacia seleccionar sectores o actividades para promover, sino con programas de fondos poco direccionados. Por otro lado, se puede imaginar situaciones en que estas políticas se consideren activas, es decir que se orienten a inducir, de manera eficaz y eficiente, el desarrollo de actividades con alto potencial de crecimiento a largo plazo, a través del uso decidido de instrumentos que impliquen beneficios para sectores o actividades que se seleccionen en el marco de la definición de estrategias de desarrollo productivo de largo plazo.

POLÍTICAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO	CALIDAD TÉCNICA DEL GOBIERNO ECONÓMICO		
		BUENA	MALA
	ACTIVA	A	C
NEUTRAL	B	D	

En la segunda dimensión relevante, que es influida en parte por la dinámica de los mercados internacionales y las políticas de otros países, y en parte por las decisiones político-estratégicas sobre inserción internacional que asuma la sociedad uruguaya, podemos diferenciar situaciones relevantes en las que varíe el acceso y dinámica de los mercados internacionales y de los mercados regionales. Por lo tanto, estos factores clave o variables tendrán un rango de variación determinado por la dinámica de la demanda internacional, así como por las preferencias de la política comercial uruguaya. Por ejemplo, es posible que si Uruguay se mueve con decisión hacia la Alianza del Pacífico se presenten algunas dificultades en el MERCOSUR, eventualmente bloqueando la profundización de la participación de valor creado en Uruguay dentro de cadenas regionales que realizan buena parte de su producción en ese país.

ACCESO Y DINÁMICA DE:		MERCADOS EXTRARREGIONALES	
		ALTO	BAJO
MERCADOS REGIONALES	ALTO	1	3
	BAJO	2	4

La caracterización de las situaciones posibles anteriores da lugar a 16 combinaciones, a partir de las cuatro alternativas según tipo de gobierno y las cuatro según mercados a los que se accede (ellas serían A1, A2, A3, A4, B1...).

En la sección siguiente ilustramos el punto con algunas estimaciones de cifras de exportaciones probables en dos escenarios. El escenario de crecimiento sostenido se aproxima a una situación B2 en el período que va hasta 2020, aunque presenta algunos componentes de políticas activas que lo aproximan a A2, componentes que se vuelven más fuertes e impactan sobre la dinámica de algunos sectores nuevos en el período 2020-2035. Un escenario de máximo crecimiento mientras que el de máxima se caracterizaría como A1. Asimismo, resulta de interés remarcar que el escenario de bajo cre-

cimiento se corresponde con B4, en la medida que aparece como muy poco probable que se reviertan, por lo menos durante el próximo período 2015-2020, los logros alcanzados en materia de buena calidad del gobierno económico. Un ejercicio más completo debería considerar las situaciones más extremas, que no estamos presentando en este momento, porque pueden ser de interés para evaluar su probabilidad de ocurrencia, así como para establecer hipótesis de contraste que permitan valorizar la importancia de algunas de las dimensiones o factores clave considerados.

A modo de ejemplo: cuantificación de dos escenarios posibles y probables para las exportaciones uruguayas

En esta sección presentamos dos escenarios de las exportaciones que implican impactos muy diferenciados sobre el crecimiento económico uruguayo en el horizonte 2035. Los dos escenarios son posibles, y aunque no les asignáramos la misma probabilidad de ocurrencia, ambos presentan probabilidad no descartable. En los anexos 1 y 2 se detallan las cifras de las ramas de cada «grupo» y en la sección siguiente se explican los factores clave que pueden determinar una u otra trayectoria. En lo que sigue, trataremos de establecer una descripción sintética de ambos escenarios para facilitar su contrastación y extracción de algunas conclusiones.

Consideremos primero el escenario de bajo crecimiento (EBC). Algunos problemas derivados de la dinámica internacional y de la regulación local permiten que continúe la expansión de la frontera agroindustrial a través de la instalación de la tercera planta de celulosa, pero no se produce la inversión de la Minera Aratirí. Existen asimismo algunos problemas para la inserción en la región, o bien por dificultades en el crecimiento o por dificultades en el acceso, lo que implica que las ramas de insumos importados crecen menos que en el pasado reciente, así como turismo y logística-transporte. Las ramas no dinámicas muestran un crecimiento nulo que en realidad refleja algunas ramas que siguen reduciéndose y otras que logran recuperar posiciones, lo que les permite crecer de manera modesta aunque sin transformarse en motores del resto de la economía. Luego de 2020 se agota la expansión agroindustrial originada en el período reciente, y el crecimiento modesto de las industrias de orientación regional, así como de las innovadoras, no alcanza a compensar la reducción de la dinámica agroindustrial, de forma que el crecimiento de las exportaciones totales pasa de 3,5% anual hasta 2020, a 2,5% anual hasta 2035, configurando una tasa promedio para todo el período de 2,8%. Con ese crecimiento exportador resultaría prácticamente imposible que el PIB uruguayo creciera más de 2%², lo que nos ubica en valores solo levemente superiores a la tendencia histórica de la segunda mitad del siglo XX, que expresaba una sociedad de muy bajo dinamismo, a media luz y con baja energía para encarar su futuro, como aquellos adolescentes que protagonizaban la película *25 Watts*.

2 Hemos analizado los multiplicadores correspondientes, así como los impactos sobre el consumo, el potencial de gasto público y de las inversiones, utilizando la Matriz de Insumo Producto de 2008 provista por Terra (2009), que estamos ajustando para mejorar los cálculos en el informe final de este proyecto.

Es interesante considerar que puede haber peores escenarios, si la dinámica del mercado mundial no habilitara la construcción de la tercera planta de celulosa, o si se profundizaran las desavenencias con Argentina, o si no se obtuvieran recursos para llevar adelante el puerto de aguas profundas, todas actividades que impulsan la demanda hasta 2020.

ESCENARIO DE BAJO CRECIMIENTO (TENDENCIA HISTÓRICA, «25 W»)					
	2012	2035	2012-2020	2020-2035	2012-2035
AGROINDUSTRIAS I	6.071	10.661	4,10%	1,60%	2,50%
INDUSTRIAS INSUMOS IMPORTADOS	1.309	3.311	4,30%	4,00%	4,10%
INNOVADORES BIOTECH	144	442	5,00%	5,00%	5,00%
INNOVADORES TIC	710	2.593	7,30%	5,00%	5,80%
TURISMO	2.076	4.097	3,00%	3,00%	3,00%
LOGÍSTICA Y TRANSPORTE	600	1.279	4,00%	3,00%	3,30%
AGROINDUSTRIAS 2	373	373	0,00%	0,00%	0,00%
INDUSTRIAS TRADICIONALES	703	703	0,00%	0,00%	0,00%
Resto no clasificado	1.296	1.296	0,00%	0,00%	0,00%
TOTAL EXPORT	13.512	25.322	3,50%	2,50%	2,80%

Consideremos en segundo lugar un escenario al alza, que como producto de propicias condiciones internacionales y regionales, canalizadas por un «buen» gobierno que tiende a llevar adelante políticas activas de desarrollo (con efectos especialmente en la segunda parte del período), podemos denominar como escenario de crecimiento sostenido (ECS). Este escenario implica el mismo crecimiento agroindustrial hasta 2020 que el escenario anterior, pero algunas mejoras por incorporación tecnológica a lácteos y ganadería luego de 2020, lo que amortigua algo la caída en el ritmo de crecimiento de este sector. Mejores condiciones regionales permiten una tasa mayor de crecimiento de las industrias de insumos importados, el turismo y la logística. Resulta de interés observar cómo el impacto de Aratirí sobre la tasa de crecimiento es muy fuerte en el primer período (mejora la tasa de crecimiento media desde 4,1 a 5,1 hasta 2020) para luego irse diluyendo, en la medida que se supone una distribución constante de la explotación en el tiempo durante las dos décadas de vida del proyecto.

ESCENARIO DE CRECIMIENTO SOSTENIDO (RUPTURA CON LA HISTORIA)					
	2012	2035	2012-2020	2020-2035	2012-2035
AGROINDUSTRIAS I	6.071	12.099	4,10%	2,50%	3,00%
INDUSTRIAS INSUMOS IMPORTADOS	1.309	4.152	5,20%	5,10%	5,10%
INNOVADORES BIOTECH	144	602	5,00%	7,20%	6,40%
INNOVADORES TIC	710	5.209	7,30%	10,00%	9,10%
TURISMO	2.076	5.713	4,50%	4,50%	4,50%
LOGÍSTICA Y TRANSPORTE	600	1.589	4,00%	4,50%	4,30%
AGROINDUSTRIAS 2	373	588	2,00%	2,00%	2,00%
INDUSTRIAS TRADICIONALES	703	1.041	1,20%	2,00%	1,70%
Resto no clasificado	1.296	1.518	2,00%	0,00%	0,70%
TOTAL EXPORT SIN ARATIRÍ	13.512	33.219	4,10%	4,10%	4,00%
ARATIRÍ		1.440			
TOTAL EXPORT ECS	13.512	34.659	5,10%	3,80%	4,20%

El mayor contraste de este escenario con el de bajo crecimiento aparece en los sectores innovadores, con el de TIC consolidando tendencias ya visibles y el de biotecnologías empezando a mostrar su potencial luego de 2020. Es en esta segunda parte del período cuando estos sectores aportan para sostener una tasa de crecimiento razonable que vuelva permanente la situación de «ruptura con la historia», alcanzando una tasa de crecimiento exportador media de 4,2%, lo que permitiría un crecimiento del PIB en torno al 3,5%, desempeño significativamente superior, en el largo plazo, al comportamiento tradicional.

Este escenario no es un techo, no estamos considerando, por ejemplo, mayores aplicaciones de TIC, biotecnologías u otros avances a amplios sectores de la producción ni la industrialización del hierro (que en las condiciones actuales se considera muy poco probable), ni efectos de la explotación de petróleo o gas, aspectos que podrían funcionar combinados: abaratamiento energético podría rentabilizar industria siderúrgica, en especial luego de 2020, cuando los efectos de la expansión agroindustrial sobre la tasa de crecimiento del conjunto de la economía empiezan a moderarse.

Fundamentos sectoriales de los escenarios

En esta sección se resumen los factores clave de acuerdo a los conglomerados o macrosectores que utilizamos en los escenarios definidos en la sección anterior, que a su vez eran los mismos grupos de actividades dinámicas identificadas en el estudio de OPP 2009. Se resumen asimismo los aspectos centrales que los definen y sus principales estados³. La combinación de los diferentes estados de los FC sustentan distintos escenarios productivos, en particular, los de máxima y mínima considerados en este trabajo.

En el grupo de ramas agroindustriales altamente competitivas (que definimos como Agroindustrias 1), que incluye Ganadería (Carne), Agricultura (Granos), Forestación y Lácteos, el factor clave más relevante se encuentra en la competitividad de la base primaria, definido en especial por la disponibilidad y calidad de la tierra⁴. En el EBC se mantiene la situación actual en la distribución de la tierra⁵, mientras que en el ECS cae la superficie de la Ganadería, crece la Agricultura (soja y arroz igual, crece trigo y maíz) y un poco la Forestación, y los Lácteos se mantienen igual. El siguiente factor es el mercado internacional.

3 Los FC tienen como referencia el documento EUIIS-OPP 2009 y las entrevistas realizadas en el 2013. Se consideran los «principales» en el sentido de mayor posibilidad de ocurrencia a partir de la información y análisis actual, aunque los mismos no son exhaustivos.

4 Entre los sectores hay importantes diferencias y especificidades: en el caso de la Carne la producción se realiza con base pastoril, extensiva y con bajo costo, en los Granos hay intensificación y presión sobre el medio ambiente, en la Forestación y en los Lácteos hay elevada calidad y bajo costo de la materia prima.

5 Las superficies en EBC y ECS son: Ganadería 12 millones ha, Agricultura 2.1 millones ha, Forestación 830 mil ha y Lácteos 820 mil ha; y Ganadería 11.5 millones, Agricultura 2.5 millones, Forestación 1 millón y Lácteos 820 mil ha respectivamente.

Los aspectos que lo definen son la evolución del precio internacional (P^*) y las características de los principales mercados, en especial el acceso a los mismos⁶. En el EBC se mantiene la demanda, el P^* y el acceso actual⁷, y en el ECS hay aumento de la demanda y del P^* , con mayor acceso a los mercados y nuevos mercados. El tercer factor es la IED y el aspecto central es la evolución de la IED mundial y regional⁸. En el EBC se mantiene la situación actual, el sector Carne mantiene la IED en la fase industrial, los Granos mantiene IED o hay reinversión de utilidades, en Forestación hay dos plantas (UPM y Montes del Plata) con nivel de producción actual, y en Lácteos la IED es poco relevante. En el ECS aumenta la inversión externa mundial y regional. En este caso, en el sector Carne aumenta IED en tierras y todos los frigoríficos pasan a ser propiedad extranjera, en los Granos aumenta IED en tierras y en la fase industrial, especialmente en la soja, en la Forestación hay tres plantas en funcionamiento (UPM 1, Montes del Plata y UPM 2), mientras que en Lácteos hay todavía mayor relevancia de la IED con nueva inversión que se suma a la adquisición de plantas para exportar.

El siguiente factor es la innovación, en especial las innovaciones en productos y procesos⁹. En el EBC se mantiene la situación actual: en la Carne poco avance en las innovaciones, en los Granos no se desarrollan las aplicaciones biotecnológicas, en la Forestación hay incorporación y en los Lácteos hay poca incorporación. En cambio, en el ECS se introducen importantes innovaciones: en la Carne hay desarrollo de trazabilidad genética, aumento de tasa de parición, fuerte intensificación ganadera y muchos *feed lots*; en Granos hay intensificación moderada para todos los cultivos; en Forestación hay incorporación de I+D extranjera y doméstica, y en Lácteos hay incorporación relevante en toda la cadena (capacitación fase primaria, I+D fase industrial) e importantes desarrollos y aplicaciones biotecnológicas. El quinto factor es la infraestructura¹⁰. En este caso, en el EBC se mantiene la situación actual, con escasas inversiones para mejoramiento y poca ampliación. El ECS contempla la posibilidad de que ocurran importantes inversiones. En la Carne hay inversiones en frigoríficos (por ejemplo en cámaras de frío), en desarrollo de sistemas mixtos de cría y prácticas intensivas, en Granos hay ampliación del puerto de Nueva Palmira y los puertos sobre el río Uruguay junto a navegación (balsas), y se incorpora un puerto de aguas profundas (PAP); en Forestación hay ampliación de logística y transporte en rutas y puertos, y

6 En el caso de la Carne la UE, el MERCOSUR, Rusia, China y el Nafta; para los Granos principalmente China; para la Forestación EUA y Europa; para los Lácteos Brasil, Venezuela, Rusia y México.

7 En la Carne y los Granos se mantienen precios y acceso, en la Forestación hay baja demanda y P^* (por recuperación de la crisis) y en los Lácteos hay bajo crecimiento de la demanda y un P^* estable.

8 El origen y tipo de IED varía por sectores: en la Carne, Brasil y compra de empresas; en los Granos, Argentina, con nuevas inversiones y compra de tierras; en la Forestación, la instalación de plantas de celulosa por grandes ET mundiales; y en los Lácteos, diversos orígenes e instalación de ET.

9 Innovaciones principales: en la Carne la trazabilidad y las cajas negras, las mejoras de rendimiento del *stock* por tasas de parición, y los sistemas de alimentación; en los Granos las semillas OGM específicas, vinculadas al desarrollo de la biotecnología; en Forestación la incorporación de tecnología de productos y procesos, mientras que en los Lácteos la incorporación de tecnología de productos y procesos en fases primaria e industrial y Recursos Humanos (RRHH) calificados.

10 A nivel de los sectores implican que en la Carne hay inversiones en frigoríficos, en los Granos en puertos y en navegación de cabotaje, en Forestación en logística y transporte, y en Lácteos en la fase industrial (tambos), en la distribución y comercialización.

se incorpora el ferrocarril, y en Lácteos hay ampliación de escala, mejora en distribución y comercialización, e incorporación de un sistema de riego a escala nacional.

Por otro lado, en las Industrias de Insumos Importados, que incluyen los sectores de Plásticos/Caucho, Metálicas, Químicos, Automotriz y Naval, el primer factor es el mercado interno, en especial su amplitud y dinamismo¹¹. En el EBC hay bajo dinamismo (crecimiento 1-2%) y muy baja demanda, mientras que en el ECS hay un alto dinamismo (más de 4%) y demanda industrial, asociada a la tercera planta de celulosa y el sector construcción. El siguiente factor son las políticas comerciales y de inserción externa. Ellas se definen por el acceso a mercados externos, en especial regionales, y los acuerdos regionales y evolución en estos mercados. En este caso, en el EBC hay poco acceso y baja demanda, mientras que en ECS hay mayor acceso y una elevada y continua demanda. Vinculado a esto se encuentra el tercer factor que es el capital extranjero. En este conglomerado la IED y la presencia de ET es predominante. En el EBC se mantiene IED con igual presencia, y en el ECS aumenta la IED en los diferentes sectores y en la mayoría hay únicamente ET.

El siguiente factor son políticas públicas, principalmente vinculadas a los regímenes de apoyo e incentivos (admisión temporaria, reintegros) para los costos de las materias primas e insumos. En los dos estados hay costos altos y volatilidad de precios (en especial para Plásticos y Metálicas), pero se diferencian por lo que ocurre con los apoyos e incentivos: en EBC desaparecen y en el ECS se mantienen. Por último, el quinto factor es la innovación en productos, la alta especialización y baja escala productiva. En este caso, el EBC es de baja innovación y escaso desarrollo de productos, mientras que el ECS es el de mayor innovación, con fuerte especialización en productos.

Por su parte, en las Industrias Innovadores Biotech, que incluyen al sector Farmacéutico, Biotecnología y Nanotecnología, el primer factor es la infraestructura, las grandes inversiones en plantas, equipos e instrumentos para desarrollar las plataformas tecnológicas. En el EBC se consolidan y concretan una serie de importantes inversiones que están ocurriendo actualmente¹²; en el ECS además se concretan nuevas inversiones nacionales y extranjeras, y se desarrollan importantes plataformas tecnológicas. El siguiente factor son los RRHH, la formación y disponibilidad de científicos y gestores/empresarios. En el EBC se mantiene el reducido número y en el ECS se amplía la cantidad de científicos y gestores/empresarios, con formación nacional e internacional (maestría, doctorados), y hay instalación de centros de formación regionales e internacionales. El tercer factor es la Propiedad Intelectual (PI) y Regulaciones. El aspecto central son las leyes (nacionales y extranjeras) de PI (Patentes) y la organización institucional. En el EBC se producen diferentes situaciones: en Farmacéutica se mantiene la Ley Nacional de PI y el organismo rector (DNPI, MIEM), en Biotecnología se aprueba y reglamenta la Ley de Biotecnología y sigue el Consejo Sectorial (CSB), y en Nanotecnología no hay leyes ni regulaciones nacionales y sigue el CSN. En el ECS, respecti-

11 Hay diferentes situaciones por sectores: en Plásticos, Metálicas y Químicos es relevante el dinamismo en particular del sector industrial, mientras que en Automotriz y Naval el dinamismo del mercado interno, en particular en el segundo la flota pesquera nacional y las plantas de celulosa por las barcazas.

12 Farmacéutica: Clausen, MEGAFARMA, Santa Elena; Biotecnología y Nanotecnología: PTP, IP, IIBCE, CUDIM, ORT.

vamente por sector, se produce una mejora de la Ley Nacional de PI y del DNPI, pasando a nueva regulación en PI y nueva institucionalidad; se crea un ámbito institucional propio y hay políticas y medidas específicas para fomentar la PI y se aprueba y reglamenta una Ley de Nanotecnología con un ámbito institucional propio.

El siguiente factor es el acceso a mercados, vinculado a la competencia internacional y la posibilidad de acceder a mercados regionales y extrarregionales (costos, producto, patentes). El EBC mantiene situación actual, con escasa o nula internacionalización de las empresas, mientras que en el ECS hay mayor acceso a mercados, regionales y mundiales, con alianzas y fusiones con ET¹³. Por último, el quinto factor es la innovación, en especial los incentivos y el retorno de la inversión en nuevas tecnologías de procesos y productos. En el EBC hay escasos incentivos y retornos: en Farmacéutica en especial en salud humana, y en Biotecnología y Nanotecnología hay baja demanda nacional; en el ECS hay incentivos y retornos crecientes, en especial en salud animal hay innovaciones en productos, hay demanda nacional y regional por productos biotecnológicos, e innovaciones en productos; y hay innovaciones en procesos y creciente demanda extrarregional.

Por otro lado, el conglomerado de sectores innovadores TIC, que agrupa *Software*, Telecomunicaciones, Audiovisual, Diseño y Electrónica, tiene como primer factor los recursos humanos. En el EBC se mantiene la situación actual, hay recursos humanos calificados pero falta mayor calificación y son escasos; en el ECS hay mayor calificación y disponibilidad, y flexibilidad en la oferta educativa junto a la formación de empresarios. El siguiente factor es la Innovación, especialmente innovación en productos y modelos de negocios. En EBC hay escasas innovaciones en productos y procesos; en el ECS hay innovaciones en procesos y se incorporan nuevos modelos de negocios. El tercer factor es el acceso a mercados, asociado al acceso y evolución de los mercados de destino. En EBC se mantiene acceso y dinámica de los principales mercados (América Latina y Estados Unidos), en ECS hay mayor acceso y dinámica de los principales mercados, en especial Brasil, y acceso a otros mercados (Unión Europea, China). Por último, el cuarto factor son las regulaciones nacionales. En este caso, en el EBC se mantiene la situación actual, con pocas mejoras, y en el ECS hay mejora en la regulación, con políticas para impulsar al sector¹⁴.

El quinto macrosector es el turismo. El primer factor son los recursos humanos. En el EBC se mantiene la situación actual con pocos recursos humanos calificados, en el ECS mejora la calificación y hay mayor disponibilidad de recursos humanos nacionales y extranjeros. El siguiente factor es la infraestructura, principalmente la conectividad y el transporte (vial, marítimo, aéreo), la hotelería y hospedajes. En el EBC se mantiene la situación actual, con poco desarrollo de la conectividad y la hotelería muy heterogénea; en el ECS hay mejora del transporte con incorporación del ferroviario, y ampliación de la hotelería. El tercer factor son las políticas públicas, con aspecto central en las políticas de fomento y apoyo. En el EBC son similares a las actuales, por lo que se mantiene el producto «sol y playa», en ECS mejoran y hay manejo integrado de la zona costera, mayor articulación

13 Por ejemplo, en Farmacéutica Santa Elena-Vibron.

14 Por ejemplo, licitaciones nacionales, programa de proveedores, políticas educativas, Plan Ceibal, etcétera.

público-privado, planificación estratégica y desarrollo de *clusters* turísticos. El siguiente factor es la diferenciación de productos, el rango de oferta de servicios turísticos de calidad. En EBC hay poco cambio, se mantiene el producto «sol y playa», en el ECS además hay cierta diferenciación hacia eventos y congresos, negocios y cultura, y ofertas multimodales. Por último, el quinto factor es la estabilidad del mercado regional y el gasto de los turistas, directamente asociado al comportamiento de las economías vecinas. En EBC hay crisis periódicas que reducen la demanda, en especial de Argentina, en ECS hay estabilidad regional y aumento del gasto por turista, regional y extrarregional.

Finalmente, el último conglomerado que compone los sectores que hemos considerado como dinámicos, es el de logística y transporte. El primer factor es la infraestructura, en especial el estado y las inversiones en la infraestructura vial, fluvial, portuaria, aérea y ferroviaria. En el EBC se mantiene la situación actual, con falta de mantenimiento e inversiones especialmente terrestre, portuaria y ferroviaria, y en el ECS hay inversiones para mantenimiento y grandes inversiones en ampliación, especialmente fluvial y portuaria, con PAP y ferrocarril. El siguiente factor son las políticas (regulaciones, seguridad jurídica y normativa)¹⁵. En el EBC hay pocos cambios y avances, y en el ECS existen algunos avances con políticas regionales, mayor coordinación entre el sector público y privado, y elaboración y aplicación de planes estratégicos globales. El tercer factor son los recursos humanos. En EBC se mantiene la situación actual, con falta de recursos humanos calificados, en ECS hay mayor cantidad de calificados y centros de formación nacionales con participación regional. Por último, el cuarto factor es la dinámica regional y el acceso a mercados externos, que se asocia fundamentalmente al comportamiento de Argentina y Brasil. En el EBC hay crisis periódicas que reducen la demanda, en especial de Argentina, y en el ECS hay estabilidad regional y acceso fluido a dichos mercados.

Algunas conclusiones para la agenda del desarrollo productivo de Uruguay

La consideración de los factores clave que resultan determinantes según los conglomerados de que se trate nos permite resumir algunas conclusiones que no son nuevas, ya estaban planteadas en el trabajo de OPP de 2009, y que figuran asimismo en la mayor parte de las agendas de desarrollo de los agentes preocupados por el tema, tanto políticos como sociales. Lo que este trabajo puede agregar es el vínculo entre cierto tipo de acciones y el desarrollo de algunos sectores motores del crecimiento.

En primer lugar, solamente a efectos de señalar algunos puntos con carácter no exhaustivo, si queremos acceder a un escenario de ruptura con la historia, los sectores innovadores son imprescindibles y para ellos se requieren estrategias claras que tengan en cuenta las regulaciones adecuadas de sus mercados, la adecuada regulación de la propiedad intelectual, el desarrollo de las capacidades de innovación y particularmente la

15 Por ejemplo, puerto y aeropuerto libre, reserva de carga, Código Aduanero, defensa del certificado de origen, problemas en fronteras, etcétera.

formación de recursos humanos. Esto puede ser particularmente importante luego de 2020, por lo tanto resulta necesario fortalecer estas políticas desde el momento actual, generando planes de largo plazo que involucren una amplia movilización de recursos y energías sociales en esta dirección.

En segundo lugar, si queremos maximizar la producción agroindustrial retrasando el momento en que las exportaciones de esas ramas reduzcan su tasa de crecimiento, así como facilitar la expansión de los sectores de logística y transporte y de turismo, es necesario mejorar las capacidades estatales para promover la generación de obras de infraestructura, mediante inversión pública o privada. Para esto también parecen requerirse mejores esfuerzos de planificación, como podría deducirse del desigual desempeño de las inversiones en materia de energía respecto a las de transporte, en los años recientes.

En tercer lugar, tanto en lo que refiere a agroindustrias, como en las industrias de insumos importados (y también para el desarrollo de infraestructuras), resulta prioritario mejorar las capacidades estatales para el manejo de la inversión extranjera, tratando de maximizar su aporte al desarrollo.

Agradecimientos

Proyecto Matriz productiva y políticas de desarrollo (incluye además trabajos sobre salud, educación y vivienda), en Convenio OPP-APFCS coordinado por Luis Bértola, que nos proveyó de material para algunas entrevistas, además de que nos permitió llevar adelante un debate sobre las ideas generales de los escenarios que se presentan en este trabajo. Se agradece especialmente a Inés Terra, que nos facilitó el acceso a una MIP 2008 preliminar, sobre la que realizamos el análisis de multiplicadores y rediseño del método para analizar impacto de exportaciones sobre crecimiento.

Agradecemos además a los siguientes entrevistados: Verónica Durán, Martín Buxedas, José Clastornik, Nicolás González, Sebastián Torres, Raúl Sendic. Agroindustrias: Gonzalo Souto, José Bervejillo, Macarena González, Andrés Dieste, Pablo Chilbroste, Isabel Loza Balbuena. Farma y Biotecnologías: Carlos Sanguinetti, Eduardo Reolón, Paula Tucci, Carolina Da Silva. TIC y audiovisual: Andrea Mendaro, José Alonso, Fernanda Solórzano. Turismo: Benjamín Liberoff.

ANEXO 1

ESCENARIO DE BAJA, SIN ARATIRÍ, PROBLEMAS REGIONALES, RAMAS NO DINÁMICAS CREC. NULO					
	2012	2035	2012-2020	2020-2035	2012-2035
AGROINDUSTRIAS I					
Lácteos	800	1.717	4,10%	3,00%	3,40%
Complejo forestal	1.074	2.700	10,60%	0,80%	4,10%
Oleaginosos	1.420	2.000	1,50%	1,50%	1,50%
Trigo	422	634	1,40%	2,00%	1,80%
Cebada, malteada, malta	202	210	-1,40%	1,00%	0,20%
Cadena arrocerá	486	623	1,30%	1,00%	1,10%
Granos ración	10	41	8,70%	5,00%	6,30%
Total de granos	2.540	3.508	1,30%	1,50%	1,40%
Carne	1.657	2.736	2,60%	2,00%	2,20%
Subtotal agroindustrias	6.071	10.661	4,10%	1,60%	2,50%
INDUSTRIAS INSUMOS IMPORTADOS					
Plásticos	445	1.097	4,00%	4,00%	4,00%
Fertilizantes (y otros químicos bas.)	206	508	4,00%	4,00%	4,00%
Metálicas	203	500	4,00%	4,00%	4,00%
Pinturas y afines	24	59	4,00%	4,00%	4,00%
Automotriz	185	540	6,20%	4,00%	4,80%
Naval	16	39	4,00%	4,00%	4,00%
Otros	230	567	4,00%	4,00%	4,00%
Subtotal ind. Insumos importados	1.309	3.311	4,30%	4,00%	4,10%
INNOVADORES BIOTECH					
Farmacéutico	137	421	5,00%	5,00%	5,00%
Biotecnología (nanot., otras)	7	22	5,00%	5,00%	5,00%
Subtotal innovadores biotec	144	442	5,00%	5,00%	5,00%
INNOVADORES TIC					
Software	300	1.337	10,00%	5,00%	6,70%
Comunicaciones	50	154	5,00%	5,00%	5,00%
Audiovisual	300	921	5,00%	5,00%	5,00%
Diseño	20	61	5,00%	5,00%	5,00%
Electrónica	40	119	4,60%	5,00%	4,90%
Subtotal innovadores TIC	710	2.593	7,30%	5,00%	5,80%
TURISMO	2.076	4.097	3,00%	3,00%	3,00%
LOGÍSTICA Y TRANSPORTE	600	1.279	4,00%	3,00%	3,30%
TOTAL SECTORES DINÁMICOS	11.140	22.950	4,10%	2,80%	3,20%
AGROINDUSTRIAS 2	373	373	0,00%	0,00%	0,00%
INDUSTRIAS TRADICIONALES	703	703	0,00%	0,00%	0,00%
Subtotal	12.216	24.026	3,80%	2,70%	3,00%
Resto no clasificado	1.296	1.296	0,00%	0,00%	0,00%
TOTAL EXPORT 2012	13.512	25.322	3,50%	2,50%	2,80%

ANEXO 2

ESCENARIO AL ALZA, BUENAS CONDICIONES INTERNACIONALES Y REGIONALES, BUEN GOBIERNO Y POLÍTICAS ACTIVAS					
	2012	2035	2012-2020	2020-2035	2012-2035
AGROINDUSTRIAS I					
Lácteos	800	1.985	4,10%	4,00%	4,00%
Complejo forestal	1.074	3.200	10,60%	1,90%	4,90%
Oleaginosos	1.420	2.000	1,50%	1,50%	1,50%
Trigo	422	634	1,40%	2,00%	1,80%
Cebada, malteada, malta	202	210	-1,40%	1,00%	0,20%
Cadena arrocerá	486	623	1,30%	1,00%	1,10%
Granos ración	10	41	8,70%	5,00%	6,30%
Total de granos	2.540	3.508	1,30%	1,50%	1,40%
Carne	1.657	3.406	2,60%	3,50%	3,20%
Subtotal agroindustrias	6.071	12.099	4,10%	2,50%	3,00%
INDUSTRIAS INSUMOS IMPORTADOS					
Plásticos	445	1.367	5,00%	5,00%	5,00%
Fertilizantes (más ácido sulfúrico)	206	633	5,00%	5,00%	5,00%
Metálicas	203	624	5,00%	5,00%	5,00%
Pinturas y afines	24	74	5,00%	5,00%	5,00%
Automotriz	185	700	6,20%	5,80%	6,00%
Naval	16	49	5,00%	5,00%	5,00%
Otros	230	706	5,00%	5,00%	5,00%
Subtotal ind. Insumos importados	1.309	4.152	5,20%	5,10%	5,10%
INNOVADORES BIOTECH					
Farmacéutico	137	558	5,00%	7,00%	6,30%
Biología (nanot., otras)	7	43	5,00%	10,00%	8,20%
Subtotal innovadores biotec	144	602	5,00%	7,20%	6,40%
INNOVADORES TIC					
Software	300	2.686	10,00%	10,00%	10,00%
Comunicaciones	50	309	5,00%	10,00%	8,20%
Audiovisual	300	1.852	5,00%	10,00%	8,20%
Diseño	20	123	5,00%	10,00%	8,20%
Electrónica	40	240	4,60%	10,00%	8,10%
Subtotal innovadores TIC	710	5.209	7,30%	10,00%	9,10%
TURISMO					
	2.076	5.713	4,50%	4,50%	4,50%
LOGÍSTICA Y TRANSPORTE					
	600	1.589	4,00%	4,50%	4,30%
TOTAL SECTORES DINÁMICOS					
	11.140	30.071		4,50%	4,40%
AGROINDUSTRIAS 2					
	373	588	2,00%	2,00%	2,00%
INDUSTRIAS TRADICIONALES					
	703	1.041	1,20%	2,00%	1,70%
Subtotal	12.216	31.700		4,30%	4,20%
Resto no clasificado	1.296	1.518	2,00%	0,00%	0,70%
TOTAL EXPORT 2012	13.512	33.219	4,10%	4,10%	4,00%
ARATIRÍ		1.440			
TOTAL CON ARATIRÍ	13.512	34.659	5,10%	3,80%	4,20%

Estrategias de intensificación de la producción agropecuaria y adaptación a la variabilidad y cambio climático¹

Mario P. Mondelli / Carlos Paolino / Juan Francisco Rosas

La economía del Uruguay está atravesando, durante la última década, por cambios muy significativos caracterizados por el dinamismo económico, el aumento inédito en la tasa de inversiones, la reducción y reestructuración de los niveles de deuda externa, y el aumento en el volumen y valor de las exportaciones. Como resultado de esta dinámica se comienza un proceso incipiente de convergencia, esto es, de acortamiento de la brecha económica entre Uruguay y el mundo desarrollado. Este proceso también se dio acompañado por una mejoría en los indicadores sociales y de distribución del ingreso².

En este período se mantiene y profundiza el perfil de inserción internacional del Uruguay especializado en la exportación de productos agropecuarios y agroindustriales con diferentes niveles de transformación, los cuales explican el 70% de la canasta exportadora de bienes. Esto fue posible por incrementos destacados en la productividad de diversos subsectores durante los últimos diez años, lo cual también contribuye a explicar el muy sustantivo aumento en los precios de la tierra de uso agropecuario asociados a mayores

MARIO P. MONDELLI. Doctor en Economía Aplicada por la Universidad de Missouri e ingeniero agrónomo por la Universidad de la República. Director de la Oficina de Política y Programación Agropecuaria del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca de Uruguay.

CARLOS PAOLINO. Doctor en Economía por la Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e ingeniero agrónomo por la Universidad de la República. Investigador del Centro de Investigaciones Económicas (Cinve).

JUAN FRANCISCO ROSAS. Doctor en Economía por la Iowa State University. Coordinador de la Unidad de Economía de los Recursos Naturales de la Oficina de Política y Programación Agropecuaria del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca de Uruguay.

- 1 Agradecemos los valiosos aportes y comentarios de los *reviewers* Tabaré Aguerre, ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca, y del equipo del Banco Mundial realizado por Holger A. Kray, Lead Agriculture Economist, Erick Fernandes, consultor en Agriculture & Rural Development Unit, y Carter Brandon, Lead Economist for the Sustainable Development Department.
- 2 La producción agropecuaria ha aumentado sus volúmenes de producción acompañado de profundos cambios en la dinámica del sector. El PIB agropecuario entre 2001 y 2012 ha aumentado por encima del PIB de la economía en su conjunto. Las exportaciones de bienes agroindustriales pasaron de 1,4 billones de dólares en 2000 a 6,3 billones de dólares en 2013 y a su vez aumentaron su peso en la canasta de exportaciones del país (OPYPA-MGAP, 2013).

expectativas de rentabilidad y cambios en las funciones de producción de las principales producciones sectoriales.

Este estudio busca identificar estrategias y lineamientos de políticas públicas que alienen también estrategias privadas para profundizar la trayectoria de intensificación productiva agropecuaria y agroindustrial a través de mejoras en las capacidades de adaptación a la variabilidad y cambio climático y que tengan en cuenta la sustentabilidad de los sistemas productivos.

Intensificación productiva agropecuaria y variabilidad climática: avances y desafíos para las políticas públicas

En Uruguay, la reciente encuesta de innovación agropecuaria a once subsectores muestra que para los productores la variabilidad climática es identificada como el obstáculo para el desarrollo de actividades de innovación (Mondelli *et al.*, 2013)³.

Como señalan estudios internacionales sobre el tema, el desarrollo de mecanismos que permiten mejorar la capacidad adaptativa a la variabilidad y el cambio climático tiene una importancia estratégica para consolidar el proceso de intensificación de la producción agropecuaria. Mecanismos efectivos de transferencia de riesgo pueden catalizar inversiones y el crecimiento económico en sectores agropecuarios (Barnett y Mahul, 2007)⁴. De forma análoga otros mecanismos que promueven la capacidad adaptativa a los riesgos climáticos como el riego y mecanismos de información y la creación de capacidades de gestión de los recursos en los sistemas productivos también son claves para atenuar los efectos de la variabilidad climática en la producción y en la degradación de los recursos naturales utilizados (tierra, agua, biodiversidad) (Aggarwal *et al.*, 2010).

Adaptación a la variabilidad climática como foco estratégico

Uruguay ha registrado en los últimos diez años un importante crecimiento en los volúmenes de producción de sus diversos subsectores agropecuarios, pero estos aumentos se han producido acompañados por una alta variabilidad asociados tanto a las características intrínsecas de la actividad como a eventos provenientes de la variabilidad de las condiciones climáticas.

3 En rubros como ganadería, los productores innovadores asignan mayor importancia a la variabilidad climática como obstáculo para incorporar actividades de innovación que los no innovadores, resultado que puede estar indicando que las explotaciones innovadoras pueden estar aumentando su vulnerabilidad a la variabilidad climática. En agricultura de secano, las explotaciones innovadoras identifican este obstáculo con menor frecuencia que las no innovadoras. Este patrón se puede asociar a la mayor disponibilidad de instrumentos en agricultura que permiten mitigar el riesgo asociado a la variabilidad climática como la diversificación plantando en distintas zonas, el acceso a riego, o la cobertura con seguros contra eventos climáticos (Mondelli *et al.*, 2013).

4 La versión in extenso de esta investigación y la bibliografía pueden consultarse en <<http://www.fundacionas-tur.org>> y <<http://www.redmercosur.org>>.

La evidencia científica a partir de series temporales de datos meteorológicos y modelos de cambio climático establece que la trayectoria que recorre el país está marcada, además de la mayor dispersión y variabilidad de las principales variables climáticas, por condiciones de temperaturas crecientes y precipitaciones cada vez más intensas (Bidegain *et al.*, 2013).

Este escenario ya instalado desde hace algunos años en Uruguay exigió, por parte del sector público y también algunos segmentos del sector privado, comenzar a desarrollar acciones específicas orientadas tanto a la mitigación como a la adaptación al cambio climático. Las estrategias de adaptación se vuelven relevantes y adquieren muy claramente un perfil estratégico,⁵ en tanto las políticas que se implementen atienden a atenuar efectos más inmediatos, tangibles y manejables nacionalmente.

Por otra parte, en el Uruguay también se están desarrollando iniciativas de mitigación que permiten reducir las emisiones de gases de efecto invernadero de la producción agropecuaria. Se reconocen importantes sinergias entre estrategias de adaptación y mitigación posibles en la producción agropecuaria. Algunas estrategias implementadas en Uruguay en esta línea se pueden enmarcar en el enfoque Agricultura Climáticamente Inteligente basado en los tres pilares: aumento de producción; construcción de resiliencia; y reducción de vulnerabilidad al cambio climático con reducción de gases de efecto invernadero, cuando es posible (FAO, 2013).

Los impactos directos e indirectos de la variabilidad climática

Algunos de los principales efectos directos de los episodios climáticos extremos han sido estimados con base en la investigación nacional y por encuestas realizadas recientemente. La sequía es percibida por los productores y especialistas del sector agropecuario como el evento climático que mayor impacto tiene sobre su producción (Equipos Mori, 2013). A su vez, la evidencia científica con base en series temporales de datos meteorológicos y modelos de cambio climático establece que la trayectoria que recorre el país está marcada por condiciones de temperatura crecientemente cálidas y por eventos de precipitaciones cada vez más intensos pero con una variabilidad interanual que ocasiona frecuentes eventos de déficit hídrico (Bidegain *et al.*, 2013).

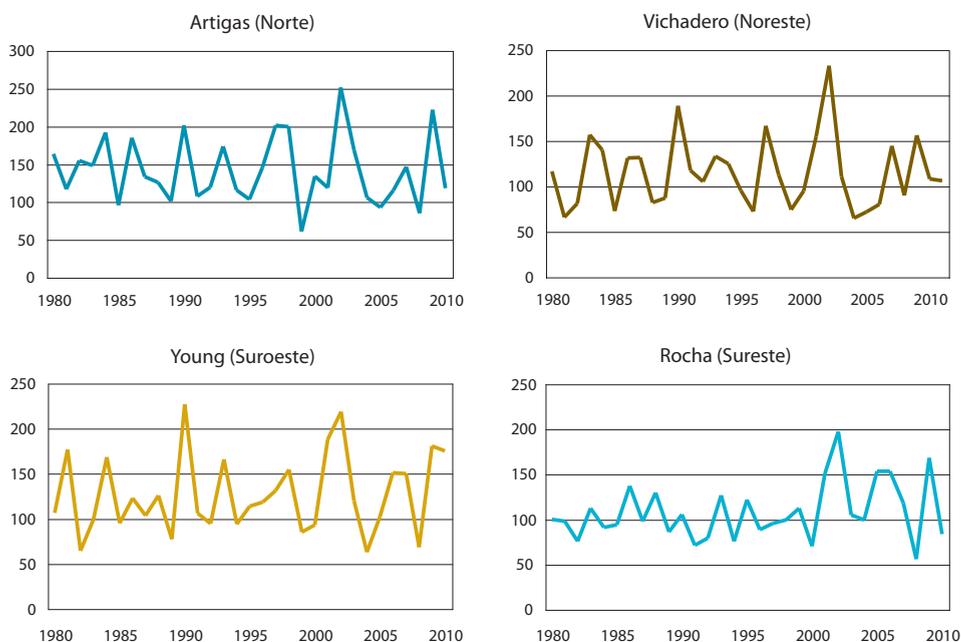
En general los fenómenos climáticos extremos terminan impactando en la producción agropecuaria nacional a varios niveles: reducción de los rendimientos por hectárea y calidad de la producción en la agricultura de verano e invierno, horti-fruticultura y vitivinicultura; reducción de los porcentajes de preñez y aumento de tasa de mortandad en la ganadería, y caída de productividad de la lechería. A esto se le suma otra conse-

5 En efecto, episodios de sequía o inundaciones severas afectan los indicadores macroeconómicos al impactar directamente en los niveles de ingresos de las personas y empresas afectadas, y por los efectos multiplicadores ello repercute en el ingreso nacional, en los niveles de empleo, en las exportaciones, en la evolución de las tasas de inflación y en las cuentas fiscales. Asimismo, también tienen un costo social muy importante asociado a los desplazamientos de los hogares de personas y familias más afectadas, eventuales epidemias, interrupciones de acceso a servicios básicos, deterioro severo de la infraestructura, etcétera.

cuencia de suma relevancia que es su creciente variabilidad anual e interanual⁶. Por ejemplo, a partir de datos de MGAP-OPYPA de rendimientos de cultivos, la variabilidad de los rendimientos de trigo, soja y maíz, presentan coeficientes de variación de 32%, 29%, 58%, respectivamente.

Por su parte, el gráfico 1 muestra registros de precipitaciones para cuatro estaciones meteorológicas en diferentes puntos del país. Ellas registran una variabilidad que a su vez es común a las restantes 21 estaciones que cubren el territorio nacional, y que se caracterizan por una baja frecuencia con la que ocurren meses con precipitaciones promedio.

GRÁFICO 1. PRECIPITACIONES PROMEDIO MENSUALES DURANTE LOS SEIS MESES DE PRIMAVERA Y VERANO EN CUATRO ESTACIONES METEOROLÓGICAS: 1980-2010 (en mm)



Fuente: elaboración propia con base en Instituto Uruguayo de Meteorología (INUMET)

Para cuantificar los impactos agregados de esta situación de alta variabilidad climática, es muy importante tener en cuenta los indicadores más estructurales construidos a partir de la Matriz de Contabilidad Social de Uruguay. Partiendo de estas estimaciones, el

6 Más específicamente, el sector agropecuario es fuertemente dependiente de la disponibilidad hídrica durante las estaciones de primavera y verano; por ejemplo, toda la agricultura de oleaginosos y parte de la de cereales se realiza en esa época; la lechería y parte de la ganadería de carne generan un alto porcentaje de la alimentación de todo el año en esos meses.

impacto de un *shock* exógeno que deprime (o expande) la producción agropecuaria en 1%, tiene un efecto multiplicador global de seis sobre la actividad económica nacional y de tres en el resto de las actividades productivas⁷.

Análisis de estrategias y disponibilidad de instrumentos de políticas

Se han venido desarrollando históricamente y profundizado en los últimos años una serie de instrumentos de políticas públicas desde el MGAP y en articulación con la «institucionalidad ampliada agropecuaria»⁸ que buscan incidir en la atenuación de los impactos que está ocasionando la variabilidad climática a nivel del sector agropecuario. Los instrumentos desplegados son muy heterogéneos sectorialmente y buscan atacar el problema desde diferentes ámbitos, los cuales se sintetizan en el cuadro 1.

Como se observa los diversos instrumentos se pueden clasificar en tres ámbitos diferentes, aunque muchas veces interrelacionados, a saber: 1) los instrumentos de transferencia de riesgo, apelando a instrumentos de seguros de diversos tipos; 2) los desarrollos institucionales y programas vinculados con estos asuntos, promoviendo fondos específicos, subsidios y otros instrumentos y 3) los desarrollos de investigación y políticas de innovación con estos objetivos.

Asimismo, del cuadro surge que se están implementando en los últimos años varios desarrollos innovadores e instrumentos modernos que están creando nuevas capacidades a nivel del sector público y privado en estos temas. La mayoría de estos desarrollos utilizan nuevas tecnologías para construir nuevos instrumentos y son concebidos como complementarios a los desarrollos ya logrados. En todos los casos se exige la creación de nuevas capacidades de investigación nacional y de construcción institucional de múltiples agentes (públicos, privados, de investigación, del sector empresarial) para seguir avanzando con un horizonte de mediano y largo plazo en un área estratégica que es crucial para el desarrollo nacional.

Los desafíos planteados para consolidar esta política pública estratégica

Los cambios sectoriales que se están procesando en el agro nacional están consolidando trayectorias tecno-económicas de intensificación de la producción agropecuaria inéditas en la historia agropecuaria nacional. Este proceso se da concomitantemente con un

7 Por ejemplo fue estimado el impacto económico de la última sequía ganadera de los años 2007-2008 en un efecto global sobre la economía nacional del orden de 1.042 millones de dólares al contabilizar todos los efectos sobre el ingreso directo de los productores, trabajadores y empresarios frigoríficos e indirectamente sobre la economía en su conjunto. En términos de empleos por efectos de la sequía ganadera se estimó una pérdida global del orden de 8 mil (0,6% del total de ocupados en la época) Paolino, Methol, y Quintans (2010).

8 «Institucionalidad agropecuaria ampliada» convocada por el Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) como organismo de consulta y coordinación en la ejecución de temas estratégicos y algunos coyunturales incluye a organismos del propio Ministerio, como a instituciones públicas/privadas (INIA, INALE, INAC, INAVI y otras) y agentes privados. Constituye una construcción institucional de alta flexibilidad y potencialidad para la creación y movilización de capacidades.

escenario de cambios climáticos globales que impactan crecientemente sobre la producción agropecuaria nacional, lo cual termina por configurar un escenario de mayor incertidumbre y se convierte entonces en una traba estructural a intentar remover, con los elementos tecnológicos disponibles y apelando a desarrollos institucionales ad hoc basados en políticas públicas explícitas.

CUADRO 1. SÍNTESIS DE LOS INSTRUMENTOS Y PROGRAMAS DESARROLLADOS VINCULADOS A LAS POLÍTICAS DE ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO

	TRANSFERENCIAS DE RIESGOS	DESARROLLO DE POLÍTICAS Y CAPACIDADES INSTITUCIONALES	I+D
Desarrollos e instrumentos más tradicionales	La cobertura de seguros se ha venido incrementando, pero se trata de seguros convencionales.	Fondo de Emergencia Agropecuaria para situaciones extremas (ley 18.362 y decreto 829/008).	Investigaciones en manejo de suelos (INIA, Udelar).
	Cultivos y cereales (seguros contra granizo, con opciones a mayores coberturas han venido aumentando su penetración).	Desarrollo de capacidades de cobertura de riesgo en la producción granjera hortifrutícola (inicialmente con impulso del Programa de la Granja, Predeg. Leyes 17.503 y 17.844).	Desarrollo de investigaciones de riego en arroz y ensayos experimentales en otros cultivos.
	En la producción ganadera y lechera, la oferta de cobertura de seguros es muy limitada. Los instrumentos tradicionales son reparadores ex post al evento climático extremo.	Desarrollo de Programas para incentivar el uso del riego suplementario en Uruguay, que comenzó a ser implementado en Uruguay en los años noventa, a nivel de la producción granjera (Programa Predeg) y del uso del riego en general (Prenader).	
	En la producción hortifrutícola la cobertura de seguros es mayor (granizo, temporales, huracanes, responsabilidad civil). La penetración de seguros en la granja nacional es de 20% (40% en invernáculos; 24% en frutales y horticultura de hoja 13%).		
Desarrollos más recientes o en fase de implementación	<u>En el año 2013 se implementa el primer seguro índice como experiencia piloto.</u>	<u>Sistema Nacional de Información Agropecuaria (SNIA), implementado por el MGAP. Consiste en desarrollar la interoperabilidad de las bases de datos existentes en Uruguay relevantes en temas agropecuarios en diferentes ámbitos y usos.</u>	<u>Evaluaciones del INIA con relación al impacto de la variabilidad climática en la producción agropecuaria nacional, que es funcional a la acumulación de información y análisis de las políticas de coberturas de riesgos, innovaciones y preservación de RRNN.</u>
	En cereales y oleaginosos, seguros que cubren niveles de rendimientos o sumas aseguradas por ha, con muy baja penetración.	En 2013 aumentan los subsidios diferenciales a productores familiares hortifrutícolas y se complementa el sistema para cubrir catástrofes no contempladas, para los productores que hayan contratado previamente las coberturas existentes.	<u>Investigación con base en información satelital de la evolución de la productividad forrajera en suelos superficiales en la ganadería y su impacto en los indicadores técnicos y económicos en la ganadería (Udelar).</u>
		<u>Proyecto Piloto en Ganadería, con asistencia del Fondo Internacional de Adaptación al Cambio Climático, en regiones más vulnerables (Centro-Norte y Este). Se busca crear capacidades múltiples para mayor resiliencia de los productores ganaderos ante el cambio climático.</u>	Investigaciones de perfil institucional para evaluar capacidades y desarrollos de Redes en el Programa Ganadero. Investigación inicial en temas de bases institucionales e incentivos para la promoción del riego suplementario.

Fuente: elaboración propia con base en información del MGAP, INIA y otras fuentes.

Nota: Acciones prioritarias subrayadas.

Uruguay en los últimos años comenzó a innovar en todas estas áreas, pero es muy claro que el camino a recorrer por delante es todavía bastante largo. Las medidas que se identificaron en el apartado anterior forman parte de líneas estratégicas que si bien algunas son incipientes, su desarrollo y profundización en la próxima década se convierte en un desafío estratégico superior. Entre las principales líneas estratégicas destacamos las siguientes:

- Creación y desarrollo de una amplia base de información agropecuaria, utilizando diferentes plataformas (informáticas, tecnológicas, información satelital, evaluación de impacto con encuestas y trabajos de campo, etcétera) que permitan bajar las asimetrías de información e instrumentar políticas públicas de mayor calidad en adaptación al cambio climático.
- Generación de instrumentos modernos de cobertura de seguros, basados en la construcción de índices, que no solo están siendo implementados como pruebas piloto en la producción hortícola sino que debe extenderse a otros rubros como por ejemplo la ganadería.
- Generación de capacidades institucionales a través de la construcción de redes interinstitucionales con participación de productores y la institucionalidad que actúa a nivel local/regional. Estas capacidades complementan las políticas de adaptación al cambio climático sobre conocimiento tecnológico y gestión de los sistemas de producción.
- Desarrollos en el área de riego agropecuario suplementario que toman en cuenta las lecciones aprendidas de proyectos implementados en el pasado cuyos resultados están muy lejos del potencial que tiene el país en la materia.
- Prestar especial atención a la calidad de las políticas públicas y a la coherencia en los instrumentos que la componen y su implementación. Las largamente diagnosticadas «fallas del Estado» siempre están presentes, aunque en este caso la vigilancia sobre la coherencia de los incentivos han sido declarados expresamente.

Con base en el estudio realizado, presentamos con más detalle tres líneas de acción, como ejemplo de algunos de los desarrollos que por su alto impacto o singularidad, se deben seguir impulsando.

Los seguros de índice: una estrategia complementaria a seguir fortaleciendo

El desarrollo de un sistema de seguros adecuado que permita transferir riesgos climáticos en las distintas producciones agropecuarias ha sido centro de atención de la política pública agropecuaria en Uruguay en los últimos diez años. Si bien la cobertura de seguros ha venido incrementándose en algunas actividades agropecuarias y de igual modo la penetración de los mismos, el desafío radica en desarrollar una oferta más amplia de coberturas a diferentes riesgos y producciones⁹.

9 En la comparación latinoamericana, Uruguay se destaca con la mayor penetración (primas emitidas agropecuarias/PIB agropecuario) y del orden del 1% del PIB agropecuario (Iturriz y Arias, 2010).

En cultivos extensivos, la penetración de seguros (área asegurada/área sembrada) ha crecido desde niveles de 44% en 2004 a 73% en 2013 (Methol, 2014). Sin embargo, en ganadería y lechería, la oferta de coberturas de seguro es muy limitada. En este contexto, todos los seguros existentes en Uruguay son de carácter convencional y en diciembre de 2013 se lanzó un seguro índice en horticultura para eventos de exceso hídrico de carácter piloto.

Las coberturas basadas en índices climáticos son presentadas como una alternativa factible para superar algunas limitaciones de los seguros tradicionales resaltadas por analistas internacionales (Barnett y Mahul, 2007) y nacionales (Paolino, Methol y Quintans, 2010; Giménez y Lanfranco, 2012; Quintans, 2013). Problemas de información y costos de transacción han sido tradicionalmente un obstáculo para el desarrollo de seguros tradicionales y, en particular, para su penetración en pequeños productores. Mientras que los seguros tradicionales aseguran contra pérdidas, los seguros índices aseguran contra un índice medible y objetivo. Por ejemplo, con base en mediciones de déficit de lluvia, se correlacionan las pérdidas de producción y, por lo tanto, captura los riesgos de producción sin contabilizar directamente las pérdidas (Skees *et al.*, 1999).

Los seguros índices presentan atributos atractivos como mecanismo que permitiría complementar la cobertura actual de seguros y, al facilitar la transferencia de riesgos, puede catalizar inversiones y crecimiento económico. Por un lado, dado que el asegurado y el asegurador tienen la misma información acerca del índice y por tanto el seguro índice no es tan susceptible a los problemas de información asimétrica (selección adversa y riesgo moral). Por otro lado, los costos operativos del seguro índice son generalmente menores que el seguro convencional al eliminar los costos de inspección en el campo (Barnett y Mahul, 2007).

Estos aspectos positivos pueden ayudar a salvar alguna de las dificultades que han encontrado los seguros tradicionales para tener una amplia penetración en la ganadería. A esto se le suma la facilidad que tienen de ser adoptados por pequeños productores. Ambos aspectos son ejes estratégicos de políticas que promuevan el desarrollo agropecuario/agroindustrial.

Hasta aquí las posibilidades y ventajas; pero también existen dificultades. En general se reconoce que los costos de inicio para el desarrollo y calibración del índice son elevados (en particular calibración de los umbrales a partir del cual se activa la indemnización). A su vez, una vez desarrollados estos productos de seguros se convierten en bienes públicos. Por estos motivos, estos atributos no son atractivos para empresas privadas, siendo los gobiernos y organizaciones de cooperación internacional quienes han facilitado su oferta en muchos países¹⁰.

Los seguros índice se complementan con el proyecto impulsado por el MGAP de conformación del Sistema Nacional de Información Agropecuario (SNIA), que consiste en

10 En este sentido, ellos adquieren importancia estratégica para la definición de políticas de desarrollo que se pueden alimentar de procesos similares exitosos en la transferencia de riesgos y desarrollo de zonas rurales en México e India (Barnett y Mahul, 2007).

desarrollar la interoperabilidad de las bases de datos existentes en Uruguay relevantes en temas agropecuarios (clima, suelo, socioeconómica, productiva, imágenes satelitales, cartografía, precios, recursos naturales). De hecho, el SNIA configura una plataforma estratégica para el desarrollo de seguros índices en diversos rubros relevantes. Avances en esta dirección representan oportunidades estratégicas para la intensificación de la producción con niveles tolerables de riesgos a través de la transferencia de los mismos en diversos instrumentos de seguros.

A los desafíos que presenta el desarrollo de sistemas de información, se suman la evaluación de distintas modalidades de seguros agrícolas, la articulación interorganizacional para implementar los seguros (MGAP, Instituto de Meteorología, INIA, universidades), la capacitación y articulación con gremiales y organizaciones colectivas de productores para promover su adopción y sus combinaciones adecuadas a los riesgos individuales, y finalmente la articulación y cooperación con organizaciones internacionales para intercambiar experiencias y desarrollar capacidades en seguros índices.

Los desarrollos del riego suplementario

Los cultivos de verano, salvo arroz, son producidos en secano y dado el alto nivel de incorporación de tecnología e innovación que realizan en la actualidad no es esperable observar, por lo menos en el futuro próximo, grandes aumentos en los rendimientos por hectárea más allá de sus aumentos tendenciales. Por tanto, la introducción del riego constituye una oportunidad de explotar la brecha existente entre los rendimientos actuales y los rendimientos potenciales¹¹.

Del mismo modo y apoyado por la evidencia nacional existente, tanto los sistemas ganaderos y lecheros pueden valerse de la utilización del riego en forma estratégica para aumentar los niveles de productividad global de los factores de producción aplicados y asegurar mayor estabilidad intertemporal. Sin embargo, estos rubros presentan desafíos mayores que la agricultura para la incorporación del riego.

Por su parte, según Peixoto *et al.* (2013) en Uruguay un máximo de 97% del agua que escurre superficialmente podría estar potencialmente disponible en los momentos que se necesitan, mientras que hoy en día se estaría utilizando solo alrededor de un 5% de dicho volumen.

Por tanto, se puede afirmar que el país cuenta con el potencial necesario como para desarrollar obras de acumulación de agua de diverso tamaño que van desde aquellas pequeñas capaces de alimentar los requerimientos prediales de un productor, obras más grandes suficientes para abastecer la producción bajo riego de un conjunto de produc-

11 La agricultura de cultivos de verano se desarrolla mayoritariamente en el litoral oeste y suroeste del país que es la región donde se ubican las tierras con mayores índices de productividad y donde la introducción del riego presenta a priori menos limitaciones. Dicha zona tiene una altura baja con respecto al mar y por tanto es factible de ser alcanzada por agua conducida por cauces naturales o canales y proveniente de embalses localizados en zonas de mayor altura.

tores, y finalmente obras sensiblemente más grandes que pueden operar no solo como fuente directa para el riego todos los años, sino también como reservas estratégicas de agua en períodos excepcionalmente secos, y otros usos estratégicos como la generación de energía eléctrica y control de crecidas.

A partir de trabajos recientes (Peixoto *et al.*, 2013 y GDR, 2011) y de la contribución de los autores sobre avances preliminares del grupo interdisciplinario de expertos en riego del MGAP, las claves para una promoción adecuada del riego en el país incluyen un conjunto de instrumentos que resumidamente son los siguientes:

- *Actualización del marco legal vigente y modificaciones en la gobernanza asociada al riego.* Existe consenso entre los actores involucrados a las actividades de irrigación de que la normativa vigente en la materia es dispersa, y no está adaptada a las necesidades actuales, de manera que modificaciones en la Ley de Riego y normativas asociadas son muy necesarias. Asimismo se impone también cambios en la gobernanza de la institucionalidad vinculada al riego¹².
- *Fortalecimiento institucional.* Vinculado a lo anterior, es necesario que tanto la DINAMA como RENARE entren en un proceso de fortalecimiento institucional que atienda fundamentalmente a la incorporación de recursos humanos capacitados en materia de riego.
- *Diseño de mecanismos de coordinación que faciliten los incentivos y mitiguen los conflictos asociados al uso colectivo del agua*¹³.
- *La planificación en cuencas hidrográficas.* Cuando el desarrollo del riego se piensa desde el punto de vista de una cuenca hidrográfica, la planificación es un tema central¹⁴. La atención de los efectos de la infraestructura y actividades de riego sobre los recursos naturales (suelo, agua, aire y biodiversidad) debe hacerse con una visión ecosistémica.
- *Potenciar los desarrollos de investigación y transferencia de conocimiento nacional en riego agropecuario.* Uruguay cuenta con antecedentes valiosos de coordinación interinstitucional para avanzar en el tema (INIA, Udelar), y su impulso a estas ini-

12 La jurisdicción sobre los usos del agua pertenece a la Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA) del MVOTMA. La misma se encarga de otorgar y renovar permisos y concesiones de uso de agua para diversos fines. Por su parte, cuando el destino es con fines de riego agropecuario, la División de Recursos Naturales Renovables (RENARE) del MGAP está involucrada a raíz de que es necesaria su aprobación del plan de uso y manejo del agua y del suelo. Finalmente, cuando los emprendimientos para riego implican construcción de embalses mayores a cierto porte estudios de impacto ambiental son requeridos por parte de la Dirección Nacional de Medio Ambiente del MVOTMA. Este entretrejo institucional, pero sobre todo, la relación entre la DINAMA y RENARE cuando los proyectos son para riego lo hace dificultoso para el productor implicando la necesidad de una mayor y más fluida coordinación y articulación entre ambas reparticiones.

13 Por la existencia de una represa en determinado lugar, el riego no necesariamente se va a desarrollar. Si es de carácter multipredial aparecen otros factores que lo hacen aún más difícil. Salvo en algunos casos, los productores no suelen tener una conciencia de uso colectivo de los insumos, y el insumo agua no es la excepción. Y más aún, en caso de que un grupo de productores decida dar el paso de llevar adelante un proyecto conjunto, no están hoy claras cuáles son las formas óptimas de organización y vigilancia del recurso. Hay mucho camino aún por recorrer en este sentido por lo que profundizar el conocimiento, diseño y difusión de las mejores estrategias asociativas, y cómo apoyarlas, es de vital importancia.

14 Estudios hidráulicos para planificar futuras fuentes de agua eficientemente deben complementarse con estudios de demanda potencial y también de impacto ambiental y social de los emprendimientos propuestos.

ciativas hacia programas estables y con una visión de largo plazo son elementos estratégicos claves.

Mejora de la resiliencia a la variabilidad climática en la ganadería en suelos superficiales

La producción ganadera es muy sensible a la variabilidad climática particularmente en zonas tradicionales como el Basalto y las Sierras del Este. Los impactos de las sequías pueden llegar a afectar la parición vacuna en rangos de 10% a 45% y la producción de carne puede experimentar descensos de 20 a 40%, dependiendo de la intensidad y duración de la sequía, como de su ubicación estacional. A la vez, los mayores efectos de la variabilidad climática se presentan en aquellos predios que trabajan con cargas animales más excedidas con respecto a su capacidad de carga, siendo la cría más sensible que la recría e invernada (Picasso *et al.*, 2013). Estas diferencias se asocian a alta variabilidad de la producción forrajera y a la alta variabilidad espacial entre predios dadas las diferentes situaciones y medidas de adaptación adoptadas por los productores.

En este contexto, la sensibilidad de los sistemas productivos ganaderos y la capacidad de adaptarse a los cambios también son determinantes fundamentales de los efectos climáticos. Si bien la exposición climática no es una variable bajo control a escala local, tanto la sensibilidad como la capacidad adaptativa pueden modificarse. En tal sentido, una prioridad de las políticas públicas agropecuarias consiste en reducir la vulnerabilidad aumentando la resiliencia de los agroecosistemas en la producción agropecuaria nacional (Oyhantcabal, 2012)¹⁵. En este sentido, la política pública debe integrar los aspectos culturales, sociales e institucionales que fundamentan y hacen viable una estrategia de intensificación y mayor capacidad adaptativa en zonas ganaderas de mayor vulnerabilidad climática y fragilidad institucional. Esto incluye la construcción de capacidades organizativas de los productores ganaderos familiares.

Con estos objetivos, desde 2011 se han implementado programas de apoyo desde el MGAP como subcomponentes del proyecto Banco Mundial Desarrollo y Adaptación al Cambio Climático (DACC) y Fondo de Adaptación al Cambio Climático del Protocolo de Kioto en Uruguay.

Avances en esta dirección requieren de esfuerzos articulados y continuados en la institucionalidad ampliada agropecuaria como MGAP, INIA, IPA, FAGRO, la mesa de campo natural, entre otros. Si bien, es muy prematuro pretender tener una evaluación de los resultados que se están obteniendo, algunos desafíos para su continuidad y profundización surgen claros:

15 El manejo racional de la oferta de forraje e implementación de tecnologías de proceso ya conocidas a nivel de la etapa primaria brinda una gran oportunidad para mejorar la sustentabilidad de los productores. Se construye de esta forma resiliencia frente a la variabilidad climática y de precios. Asimismo, estas estrategias potencian la capacidad productiva con base pastoril y coloca al país como exportador de productos con atributos ambientales de posible certificación.

- Pese a la mejoría de la articulación interinstitucional, siguen persistiendo las dificultades de coordinación y sinergia entre los diferentes componentes de la institucionalidad pública agropecuaria o vinculada a la temática que incluye la institucionalidad pública no estatal y la privada.
- La gestión de proyectos multiprediales para el acceso al agua para riego con destino a producción de forrajes, se enfrenta con dificultades, aparece como poco generalizable para el conjunto de los productores ganaderos, aunque las experiencias piloto de aprendizaje pueden ser de mucha utilidad. Revisar las políticas de incentivos y de fortalecimiento de las capacidades institucionales de los agentes participantes deberían estar más priorizadas.
- La reducción de la carga ganadera por hectárea se enfrenta a temores de descapitalización de los productores y carencias en asistencia técnica y acciones no bien coordinadas todavía. Los apoyos con asistencia técnica, capacitación y algunas pequeñas inversiones son claves para la implementación de estas prácticas de reducción de carga animal. Por ser parte histórica de las trayectorias tecnológicas-culturales en la producción ganadera de cría bovina, se considera necesario trabajar esta área ensayando nuevas metodologías.
- La implementación de «bancos de forraje» también se enfrenta con carencias de capacidades en particular de capacidades para la organización institucional del sistema.

Conclusiones

En este estudio identificamos estrategias y lineamientos de política para profundizar la trayectoria de intensificación productiva agropecuaria/agroindustrial. Estas estrategias tienen como objetivo mejorar la capacidad adaptativa a la variabilidad climática, y con ello, facilitar las decisiones de inversión e innovación que permitan mejorar la eficiencia en el uso de los recursos productivos.

Con el objetivo común de aumentar la productividad agropecuaria, las tres estrategias desarrolladas con mayor profundidad, comparten también otro aspecto desde el punto de vista del uso de insumos agropecuarios. El riego suplementario se basa en la incorporación o adición de cantidades óptimas de un insumo físico (agua) que a su vez implica mayor uso de otros insumos (fertilizantes, semillas, maquinaria, etcétera), constituyendo así una forma más bien «tradicional» de intensificación productiva. Por su parte, los seguros basados en índices también implican un mayor uso de los otros insumos agropecuarios, pero los seguros en sí son de carácter intangible y basados en tecnologías de información. Finalmente, en el caso de la ganadería el aumento de productividad se manifiesta por otro insumo de carácter intangible que tiene que ver con aplicación estratégica de medidas de manejo y administración pero que no necesariamente implican un mayor uso de otros insumos productivos asociados.

Estas tres estrategias presentan desafíos para su implementación y adopción por parte de los productores. Estos desafíos involucran elementos de diseño y aspectos tecnológicos, pero en particular, se componen de desafíos en la construcción de capacidades

organizativas y de articulación institucional. Es aquí donde el papel de las políticas públicas se manifiesta como estratégico. Lo realizado hasta ahora es el inicio de un largo trayecto y lo importante es también ir evaluando y corrigiendo trayectorias, que solo se pueden lograr si se cuenta con información y monitoreo de lo actuado, evaluación de capacidades existentes y capacidades faltantes.

En todos los casos se requiere, y a futuro todavía con mayor profundidad, orientaciones estratégicas consensuadas que den marco amplio de sustentación a decisiones cruciales que se deben ir tomando en todas estas áreas. Los desarrollos derivados de investigaciones nacionales son claves y el auxilio de equipos internacionales con experiencia en estos temas puedan aportar conocimientos específicos de suma utilidad. Igualmente, la formación de Recursos Humanos especializados en estos temas surge como otra necesidad si se pretende avanzar en esta dirección.

Los desarrollos de nuevas capacidades tecnológicas e institucionales para operar en estas áreas son claves. Por ejemplo, en el desarrollo de seguros índice, la consolidación del Sistema Nacional de Información Agropecuaria es un paso fundamental. Para ello, es necesaria la interoperabilidad de sistemas de información descentralizados y el diseño de mecanismos de coordinación que faciliten la cooperación entre las organizaciones agropecuarias que generan dichas bases de datos. Asimismo, la adopción de seguros índice presenta desafíos de capacitación y de articulación con organizaciones de productores de modo de alcanzar un uso eficiente y adaptado a los riesgos productivos individuales.

De forma análoga, el desarrollo de riego suplementario presenta desafíos asociados a la gobernanza de la institucionalidad de riego, al fortalecimiento institucional de RENARE y DINAMA, y a capacidades organizativas de los regantes para el diseño de mecanismos de coordinación que faciliten los incentivos y mitiguen los conflictos asociados al uso colectivo del agua. A su vez, requiere una planificación del recurso que tome en cuenta su oferta, su potencial demanda, y efectos en la sustentabilidad de los recursos naturales.

La mejora de la resiliencia a la variabilidad climática en la ganadería en suelos superficiales presenta desafíos de articulación de la institucionalidad pública, pública no estatal y privada tendientes a un cambio en la organización del negocio ganadero. Esto exige el diseño de nuevas capacidades e incentivos específicos adecuados a una producción tradicional largamente consolidada en sus rutinas de producción.

En síntesis, los desafíos se pueden asociar a aspectos tecnológicos, organizativos y de continuidad en el desarrollo de capacidades institucionales. Los dos últimos aparecen con mayor fuerza.

Es importante visualizar que estos desarrollos de políticas orientadas a compatibilizar la intensificación de los procesos de producción con una mayor adaptación al cambio climático de los sistemas de producción están apenas en sus comienzos. Los desarrollos logrados son prometedores pero están lejos de cubrir las necesidades de construcción de capacidades que se requieren en estas áreas estratégicas.

El principal desafío que se enfrenta es darle continuidad y profundidad al camino iniciado. Las «fallas del Estado», que se producen cuando se discontinúan trayectorias iniciadas, son una constante en la historia de los países en desarrollo. Para no caer en este tipo de falla se requiere, sin duda, avanzar en los consensos políticos para garantizar permanencia y profundidad del camino iniciado. Difundir y evaluar lo que se viene haciendo es fundamental para recoger aportes y críticas y, sobre esta base, seguir construyendo políticas de largo aliento.

Recursos naturales: implicancias sobre el crecimiento en Uruguay

Bibiana Lanzilotta / Gonzalo Zunino

Resumen

Este documento analiza el papel desempeñado por la dotación de recursos naturales en la economía uruguaya. Consta que el sistema productivo nacional se ve influenciado de forma significativa por la dotación de recursos naturales. Para ello, se recurre a la sistematización de un conjunto de indicadores y resultados de estudios recientes, así como a la estimación de la contribución capital natural al crecimiento sobre la base de una función de crecimiento a la Solow ampliada con capital natural. A partir de la evidencia recogida, explora, con una mirada de mediano a largo plazo, las implicancias, beneficios y perjuicios de que la economía posea una base productiva fuertemente basada en recursos naturales.

Introducción

Uruguay es en términos relativos un país rico en recursos naturales. Estimaciones del Banco Mundial (2011) ubican a Uruguay en el puesto número 50 en riqueza natural per cápita, basado en la disponibilidad de tierras forestales y para cultivo y cría de animales.

Sin embargo, la mera abundancia de recursos naturales en el país no implica que los mismos desempeñen un rol fundamental en la dinámica productiva. En ese sentido, este documento discute cuál es la importancia de la dotación de recursos naturales en la dinámica de la economía aportando evidencia empírica para sustentar el análisis y apoyándose en resultados de estudios recientes. Se presenta evidencia acerca de la incidencia de los recursos naturales en términos de la estructura productiva y del patrón de inserción internacional de la economía. Adicionalmente, a partir de un simple ejercicio de contabilidad del crecimiento y de estimaciones de capital natural para Uruguay

BIBIANA LANZILOTTA. Candidata a Doctor por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Máster en Economía por la Universidad de la República. Investigadora senior del Centro de Investigaciones Económicas (Cinve).

GONZALO ZUNINO. Máster en Análisis Económico por la Universidad Carlos III de Madrid. Investigador del Centro de Investigaciones Económicas (Cinve).

(Saldonato, 2013)¹ se calcula la contribución del capital natural en el crecimiento en las últimas décadas. Sobre esa base, se explora con una mirada de mediano a largo plazo, las implicancias, beneficios y perjuicios de que la economía posea una base productiva fuertemente basada en recursos naturales.

Desde el punto de vista teórico, la riqueza en recursos naturales no necesariamente ha sido considerada como una ventaja en términos de crecimiento económico. En efecto, la visión cepalina tradicional ha identificado y señalado a la especialización en recursos naturales —en contraste con la vinculada a la de manufacturas— como una opción equivocada en términos de desarrollo, debido al reducido efecto derrame que las actividades primarias tienen sobre el resto de la economía. Otras visiones ponen el énfasis, más que en el sector en el que el país se especializa, en el contenido tecnológico incorporado en cada uno de los bienes y servicios que produce y vende.

Este trabajo busca analizar los argumentos expuestos en la literatura teórica y empírica internacional, de modo de evaluar las consecuencias que la especialización productiva basada en recursos naturales tiene sobre la economía uruguaya.

El documento se organiza de la siguiente manera. En la segunda sección se discute la importancia ejercida por la dotación de recursos naturales en la economía uruguaya. La tercera sección presenta un ejercicio de contabilidad del crecimiento donde se analiza en qué grado la dotación de recursos naturales ha aportado al proceso de crecimiento económico observado en las últimas dos décadas. La cuarta sección discute cómo la dotación de recursos naturales en el Uruguay podría afectar el proceso de desarrollo económico a más largo plazo. En concreto se discuten para el caso uruguayo los diferentes argumentos que sustentan la hipótesis denominada «maldición de los recursos naturales». Finalmente, en la sección quinta se presentan algunas reflexiones a modo de conclusión.

¿Qué rol desempeña la dotación de recursos naturales en la economía uruguaya?

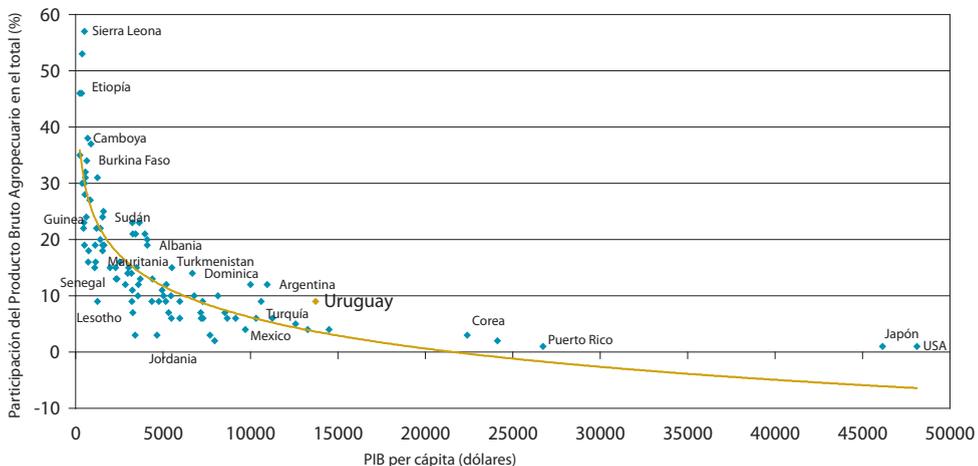
Como se mencionó anteriormente, Uruguay es un país rico en recursos naturales en términos relativos. Esta riqueza relativa quedó reflejada en las estimaciones del Banco Mundial (2011) que ubican a Uruguay en el puesto número 50 en riqueza natural per cápita. Sin embargo, la mera abundancia de recursos naturales en el país no implica que ellos desempeñen un rol fundamental en la dinámica productiva nacional.

Una primera aproximación para cuantificar la importancia de la dotación de recursos naturales en la economía puede obtenerse a partir de la participación de las actividades primarias en el PIB. En Uruguay estas actividades presentaron en promedio una participación levemente superior al 8% (a precios constantes) entre 1997 y 2012. Si bien en

1 La versión in extenso de esta investigación y la bibliografía pueden consultarse en <<http://www.fundacionasur.org>> y <<http://www.redmercosur.org>>.

términos absolutos dicha participación resulta reducida, cuando se analiza dicha cifra en la comparación internacional es posible relativizar esta conclusión.

GRÁFICO 1. PIB DEL SECTOR AGRÍCOLA Y PIB PER CÁPITA POR PAÍSES



Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco Mundial

Como puede observarse en el gráfico 1, existe una clara relación negativa (no lineal) entre el nivel de ingreso per cápita de las economías y la participación agrícola en el PIB. Los países en donde la participación de las actividades agrícolas resulta muy superior al nivel observado en Uruguay suelen tener niveles de ingresos muy bajos. Por el contrario, en los países con mayores niveles de ingresos generalmente se observa que los sectores vinculados a la producción de servicios son los que presentan mayor participación en el producto, relegando a las actividades primarias a una participación mínima. Considerando esta relación, observamos que Uruguay, en el marco de países con nivel de ingresos per cápita similares, presenta una participación del sector agrícola mayor al promedio, lo que reafirma la importancia de los recursos naturales en nuestro país.

Por otra parte, la importancia de este sector de actividad se extiende mucho más allá de su participación directa en la producción. En efecto, las actividades primarias representan uno de los principales proveedores de la industria nacional, al tiempo que, desde una dimensión político-económica, el sector presenta un fuerte arraigo en la idiosincrasia uruguaya, que lo ubica como un factor de presión en ámbitos políticos y sociales.

Adicionalmente, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca de Uruguay (MGAP, 2011) indica que el efecto multiplicador del sector agropecuario es en la actualidad superior al efecto multiplicador de la industria manufacturera y los servicios. Ello implica que el desarrollo del primero tiene importantes efectos derrame sobre la economía en su conjunto. La dotación de recursos naturales influye en forma significativa en la orientación productiva de sectores como la industria manufacturera, e incluso juega un rol importante en la producción de servicios, por ejemplo, servicios turísticos.

En el caso uruguayo, inspeccionando al interior de la industria manufacturera uruguaya se encuentra que está mayoritariamente orientada a la transformación de productos primarios, destacándose la importancia de los frigoríficos, curtiembres, textiles y productos forestales. Estas actividades han representado más del 50% del producto industrial entre 1997 y 2010 (medidos a precios constantes). El importante sesgo hacia la transformación de productos primarios determina que podríamos adicionar a las actividades primarias algo más de un 7% del PIB como producción manufacturera estrechamente ligada a estas. Finalmente, en el caso de Uruguay, el sector turístico se encuentra fuertemente sustentado en la dotación de recursos naturales. Dicha importancia se observa en el hecho de que la mayor parte de los servicios turísticos ofrecidos en el Uruguay se han desarrollado teniendo como eje principal atractivos naturales. Estimaciones de la Cuenta Satélite de Turismo en el Uruguay indican que entre 2005 y 2012 el sector turístico habría representado algo más de un 6% del PIB total.

Por ende, si a la primera aproximación construida a partir de la importancia de las actividades primarias adicionamos las industrias orientadas a transformación de productos primarios y el turismo, tenemos que algo más de un 20% del PIB nacional estaría estrechamente ligado a la dotación de recursos naturales.

Por último, la dotación de recursos naturales en la economía uruguaya presenta una arista adicional de particular importancia en el acceso a divisas del Uruguay y balance de las cuentas externas. En el promedio de los últimos cinco años (2008-2012) casi un 60% de las exportaciones correspondieron a la producción vegetal y animal, destacándose la producción de cereales y oleaginosos (trigo, maíz y soja principalmente) y de carne (bovinos, y ovinos en menor medida). A su vez, en lo que se refiere a la cuenta de capitales de la balanza de pagos cabe señalar que una parte significativa de la inversión extranjera directa (aproximadamente un tercio entre 2005 y 2011) que llega al Uruguay tiene como destino la producción directa de productos primarios o el sector turístico.

Los recursos naturales y el proceso de crecimiento económico de las dos últimas décadas

A los efectos de cuantificar el aporte de la dotación de recursos naturales en el proceso de crecimiento económico del Uruguay de las últimas dos décadas, en esta sección se presentan los resultados de un sencillo ejercicio de contabilidad del crecimiento. Para realizarlo se adopta un supuesto habitual en la literatura: que el proceso de producción puede ser representado a partir de una función de producción del tipo Cobb-Douglas. La innovación de este ejercicio —que hasta lo que se conoce no tiene antecedentes para la economía uruguaya— viene dada por el hecho de que la función fue ampliada de modo de considerar los recursos naturales como un factor de producción independiente del capital². De esta forma, la función de producción adoptada se expresa como sigue:

2 Esta función de producción ampliada con recursos naturales considera la crítica planteada en Georgescu-Roegen (1975) al trabajo pionero en la literatura de contabilidad del crecimiento de Solow (1974).

$$Q = e^z K^{\alpha_1} L^{\alpha_2} R^{\alpha_3}$$

donde Q representa el PIB real de la economía, K el *stock* de capital físico, L el *stock* de capital humano, R el *stock* de recursos naturales y z es un proceso estocástico que controla la dinámica tecnológica de la economía

A los efectos de calibrar los parámetros α_1 , α_2 y α_3 y se realizó el supuesto habitual de que las remuneraciones de los factores de producción coinciden con la productividad marginal de los mismos. Con este supuesto, los coeficientes α_1 , α_2 y α_3 corresponden a las proporciones del ingreso total nacional que se destinan a la remuneración de cada factor³. Una vez calibrada la función de producción, tomando diferencias logarítmicas, obtenemos la siguiente descomposición del proceso de crecimiento:

$$\Delta q = \Delta z + \alpha_1 \Delta k + \alpha_2 \Delta l + \alpha_3 \Delta r,$$

donde las variables en minúsculas indican que están expresadas en logaritmos. La expresión Δz es comúnmente conocida en la literatura como residuo de Solow, luego del seminal trabajo de Solow (1974).

Con este marco metodológico se procedió a cuantificar el aporte de los recursos naturales al proceso de crecimiento económico entre 1990 y 2010. La evolución en términos reales del *stock* de capital natural fue obtenida del trabajo de Sandonato (2013). Por su parte, la evolución de los *stocks* de capital humano y capital físico sigue las estimaciones de Domínguez, Rego y Regueira (2013) quienes realizan una actualización de Carbajal *et al.* (2007).

El cuadro 1 presenta los resultados obtenidos del ejercicio de contabilidad del crecimiento para las últimas dos décadas. Un primer elemento observado es que la contribución del capital natural al crecimiento económico es reducida en el promedio de los períodos considerados.

La menor contribución del capital natural se explica simplemente por el hecho de que tiene una ponderación reducida en la función de producción⁴, dado que en los hechos el capital natural fue el factor productivo que presentó un mayor crecimiento en las últimas dos décadas. En efecto, en el período considerado el capital natural presentó un crecimiento del 107%, en tanto que el *stock* de capital físico se incrementó un 42% y el *stock* de capital humano en un 55%.

De hecho, para los años 2005 y 2010 su contribución al crecimiento ha sido superior a la del capital físico y también a la de la PTF si se considera la contribución promedio de

3 En el ejercicio se tomaron los siguientes valores $\alpha_1 = 0,25$; $\alpha_2 = 0,7$ y $\alpha_3 = 0,05$; (basándonos en las estimaciones previas de Carbajal *et al.*, la descomposición factorial de ingresos presentada en Alvarez y Willebald (2013) para el sector agropecuario, actualizada. Se calibraron los resultados con cambios marginales en los parámetros no variando sustancialmente las conclusiones.

4 Más allá de la discusión realizada en la sección previa donde se destaca la importancia de la dotación de recursos naturales en Uruguay, la remuneración total del factor se ubica en torno al 5% del Valor Agregado Bruto de la economía.

ambos quinquenios (2001 a 2005 y 2006 a 2010). Estas cifras sugieren que, al menos en las últimas décadas, una mayor participación de los recursos naturales en la economía no implica una limitante al proceso de crecimiento económico, dado que el capital natural lejos de constituir un factor rígido ha presentado una dinámica de acumulación muy superior a los demás factores, y significativamente menos variable.

CUADRO 1. DESCOMPOSICIÓN FACTORIAL DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO ENTRE 1990 Y 2010

PUNTA A PUNTA	CONTRIBUCIÓN CAPITAL FÍSICO (K)	CONTRIBUCIÓN CAPITAL HUMANO (L)	CONTRIBUCIÓN CAPITAL NATURAL (R)	PTF (Z)	VARIACIÓN TOTAL PIB
1990	----	----	----	----	----
1991-1995	3,0%	7,2%	0,7%	12,5%	23,4%
1996-2000	3,6%	1,2%	-0,1%	-0,1%	4,6%
2001-2005	0,2%	8,0%	1,7%	-9,0%	0,9%
2006-2010	2,5%	16,8%	1,9%	11,3%	32,4%

Fuente: elaboración propia

Los resultados del ejercicio permiten observar cómo la contribución al crecimiento de los recursos naturales se acrecentó de forma significativa en la última década. Justamente, en este período, incentivado por la favorable evolución de los precios internacionales de los productos alimenticios, el *stock* de capital natural se incrementó un 84%. Esta dinámica es consistente con los resultados de Paolino y Mondelli (2012) quienes plantean que el país parece haber profundizado en el último cuarto de siglo su especialización internacional en bienes y servicios asociada a la producción y exportación agrícola y agroindustrial.

En suma, con una mirada de mediano plazo, basada en la descomposición del crecimiento económico de las últimas dos décadas, tenemos que la acumulación de capital natural ha mostrado un fuerte dinamismo, realizando un aporte significativo al proceso de crecimiento. El contexto de precios internacionales habría favorecido esa aceleración en el proceso de acumulación de capital natural en la última década.

Efecto de los recursos naturales sobre el desarrollo económico: ¿maldición de los recursos naturales?

La influencia de los recursos naturales en el crecimiento de largo plazo de las economías ha sido un tema de extenso debate en la literatura económica⁵. Dentro de este debate destaca la hipótesis de la «maldición de los recursos naturales», según la cual la abundancia de recursos naturales en lugar de favorecer un proceso de crecimiento y desarrollo económico sostenido podría ejercer el efecto contrario.

5 En Paolino y Mondelli (2012) puede encontrarse una síntesis sobre los enfoques más citados de la literatura económica respecto del rol de los recursos naturales en el desarrollo.

Un primer argumento que vincula la abundancia de recursos naturales con una equivocada opción de especialización para la economía se vincula a la denominada «enfermedad holandesa»⁶. Según este enfoque un auge de inversión en torno a la explotación de los recursos naturales puede llevar a afectar el tipo de cambio real, restando por tanto competitividad a los sectores no intensivos en recursos naturales (típicamente el sector manufacturero). La consecuencia de este fenómeno es la desindustrialización de la economía y por lo tanto una concentración de los recursos económicos en torno al sector intensivo en recursos naturales.

Un segundo elemento que cuestiona la especialización en sectores intensivos en recursos naturales refiere a temas vinculados con características de la oferta de este tipo de productos. Existe la percepción (que ha guiado el argumento industrialista de algunas corrientes de pensamiento latinoamericanas entre los años sesenta y ochenta) de que las actividades intensivas en recursos naturales, entre ellas las agropecuarias, generan poco nivel de encadenamientos (hacia adelante y hacia atrás) en la economía. Este bajo nivel de encadenamientos conduciría a un reducido efecto multiplicador de estas actividades y por lo tanto a una tendencia a la primarización de las economías, obstaculizando el desarrollo de otras actividades. Esta percepción se extiende en algunos casos hacia cuestiones vinculadas con la capacidad de innovación de los sectores intensivos en recursos naturales. La idea sería que los sectores con mayor grado de innovación e incrementos de productividad se encuentran en la industria manufacturera y no en los sectores primarios.

Un último reparo que se realiza a la especialización económica sustentada en sectores intensivos en recursos naturales, particularmente a la especialización en la producción de alimentos, refiere a las características de la demanda de estos productos. Esta idea, que encuentra sustento en la denominada ley de Thirlwall⁷, señala que la elasticidad ingreso de los productos alimenticios es menor que la de los productos industrializados. Este argumento, extendido en la corriente de pensamiento cepalina, señala que la demanda internacional relativa de alimentos decrecería en el tiempo y por lo tanto también su precio relativo, en la medida en que se desarrolle un proceso de crecimiento económico a nivel global. De esta forma, los países especializados en la producción de alimentos enfrentarían una demanda externa menos dinámica, lo que establecería una limitante al crecimiento de largo plazo.

En lo que sigue se discute con más detalle cómo se manifiestan en el Uruguay cada uno de estos cuestionamientos.

6 Véase recuadro de p. 188.

7 La ley de Thirlwall (por Anthony Thirlwall) establece que tomando como requisito de largo plazo un equilibrio de la cuenta corriente y la balanza de pagos, y considerando un tipo de cambio real estable, el crecimiento a largo plazo de un país se puede aproximar por la relación entre el crecimiento de las exportaciones a la elasticidad ingreso de la demanda de importaciones (Thirlwall, 1979). Considerando el argumento cepalino y los supuestos establecidos en la ley de Thirlwall, dado que las exportaciones de alimentos crecerían a una tasa menor que las exportaciones industriales, los países exportadores de alimentos presentarían una tasa de crecimiento de largo plazo menor a la de los países exportadores de manufacturas.

¿Uruguay presenta síntomas de la «enfermedad holandesa»?

En el caso uruguayo, al igual que en varias economías latinoamericanas, la reciente evolución alcista de los precios internacionales de los *commodities* ha determinado una situación de auge en dichos sectores, caracterizada por una fuerte afluencia de capitales. En este contexto, varios analistas han llamado la atención sobre la posibilidad de concentración de exportaciones y desindustrialización, típicos en los fenómenos de la denominada «enfermedad holandesa».

Como se mencionó anteriormente, Uruguay ha sido tradicionalmente exportador de materias primas agropecuarias, lo que determina que la concentración de las exportaciones en torno a estos sectores podría no corresponderse con la observación de síntomas de la enfermedad holandesa. Sin embargo, en los últimos años la participación de las materias primas agrícolas y ganaderas en las exportaciones creció, alcanzando a 20% aproximadamente las exportaciones de carne y ganado en 2012 y cerca de 32% las exportaciones de cereales y otros vegetales⁸. Esta mayor concentración de las exportaciones se refleja en el aumento del Índice Herfindahl-Hirschman⁹ para las exportaciones por producto. A pesar de que la aplicación de este índice para los productos exportables se encuentra por debajo de los niveles considerados riesgosos (o de concentración), se observa que se ha incrementado hacia finales de la década pasada denotando una mayor concentración en los últimos años.

El término enfermedad holandesa (*dutch disease*) fue popularizado en 1977 por el semanario *The Economist* para referirse a la coyuntura económica holandesa de la década de los sesenta. Por esos años los Países Bajos descubrieron importantes yacimientos de gas natural en el Mar del Norte, lo que incrementó fuertemente y de forma abrupta la riqueza del país. Este aumento del ingreso nacional impactó en la moneda holandesa, generando una apreciación real del florín, lo que deterioró la competitividad de las exportaciones. Se observaron cambios en la composición de la producción hacia una creciente desindustrialización y el deterioro de la producción comercializable internacionalmente (transable) con la excepción del sector en auge.

Lanzilotta y Zunino

En cuanto al destino de las exportaciones no se aprecian cambios significativos en los países compradores de los productos uruguayos, aunque se destaca que la participación de China y Brasil se ha incrementado en los últimos años. En especial la del primero, cuya participación en las exportaciones es menor pero crece a altas tasas desde 2008. De todas formas el análisis del índice Herfindahl-Hirschman aplicado a los destinos de exportación no señala que haya riesgos de concentración. Por el contrario, se observa un descenso del mismo.

8 De acuerdo a información de Uruguay XXI, capítulos 01 y 02 para carne y ganado y capítulos 08, 10, 11, 12, 18 para cereales y otros vegetales.

9 El Índice Herfindahl-Hirschman (HHI) se calcula a través de la sumatoria de las cuotas de mercado (productos exportados o destinos de exportación en este caso) al cuadrado. Se considera que un HHI por encima de 1000 puntos indica una concentración moderada.

De esta forma, a pesar de la tendencia alcista de los precios de los *commodities* alimenticios observada en los últimos años, no es posible asegurar que se haya experimentado un aumento de la vulnerabilidad externa, tanto por una mayor concentración de las exportaciones por producto o por una mayor dependencia de los países emergentes, en especial China (véanse gráficos 2 y 3)¹⁰.

GRÁFICO 2. ÍNDICE HERFINDAHL-HIRSCHMAN (IHH) POR DESTINO Y PRODUCTO

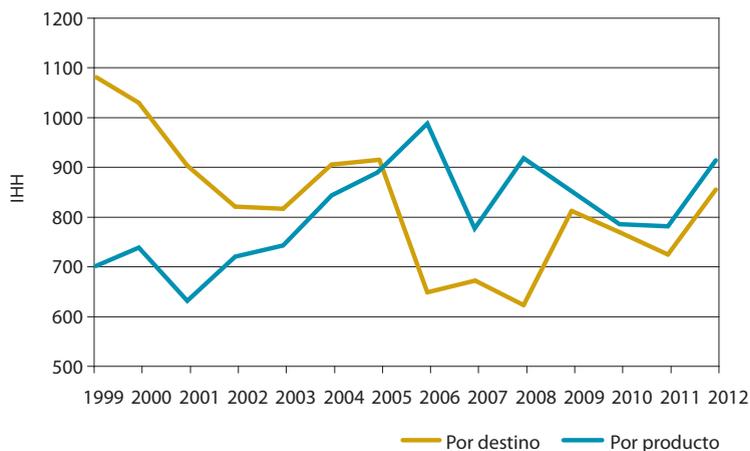
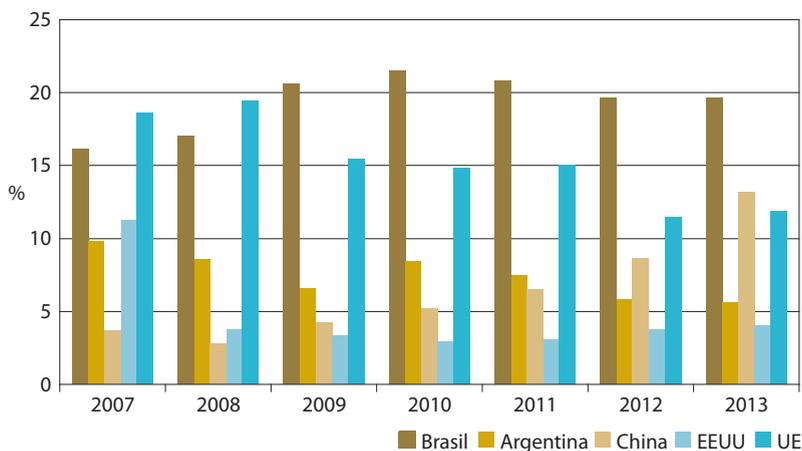


GRÁFICO 3. PRINCIPALES DESTINOS DE EXPORTACIÓN (EN % DEL TOTAL)



Fuente: elaboración propia con base en Uruguay XXI y BCU

10 Véase Aboal, Lanzillotta y Rego (2012) para un análisis más detallado sobre evidencias de la enfermedad holandesa en Uruguay.

Otro de los síntomas típicos de la enfermedad holandesa es la apreciación real de la economía, lo que genera pérdida de competitividad en los sectores de actividad no vinculados al auge de los recursos naturales. Aboal, Lanzilotta y Rego (2012) apoyados en un modelo teórico de fundamentos del tipo de cambio real y estimaciones econométricas encuentran evidencia mixta sobre la aparición del mal holandés. Los autores encuentran para el caso uruguayo que (*ceteris paribus*) caídas del tipo de cambio real han sido compensadas, en equilibrio, por mejoras en la productividad. Adicionalmente señalan que no es posible afirmar que el producto del sector industrial se haya deteriorado por la reasignación de recursos hacia el sector en auge.

En síntesis, los resultados que se derivan tanto del análisis de concentración de las exportaciones en Uruguay, como del análisis econométrico realizado en Aboal, Lanzilotta y Rego (2012) no permiten ser concluyentes acerca de que Uruguay efectivamente sufra la enfermedad holandesa, a pesar de que algunos de sus síntomas están presentes.

Características de la oferta en los sectores agropecuarios y agroindustriales

Un aspecto usualmente referido para cuestionar la especialización agropecuaria de una economía tiene que ver con la percepción de que este sector no es capaz de desarrollar encadenamientos importantes al resto de la economía. En este sentido se argumenta que sería difícil lograr que las actividades agropecuarias pudieran actuar como motor de un proceso de crecimiento integral de la economía en su conjunto. Sin embargo, la evidencia recogida de trabajos realizados para Uruguay indica que esa percepción resulta equivocada.

En primer lugar, Terra *et al.* (2009), sobre la base de un modelo de matriz de contabilidad social, estima la capacidad de encadenamientos hacia adelante y hacia atrás de diferentes sectores. Sus resultados indican que el efecto multiplicador del sector agropecuario es de 6,22, esto es, por cada unidad monetaria adicional de demanda recibida, el sector genera 6,22 unidades monetarias adicionales en la economía. Más allá del elevado valor del multiplicador en términos absolutos, estos investigadores encuentran que este sería más alto que en el resto de los sectores de la economía. En este sentido no sería válido en el caso uruguayo el argumento de que la especialización agropecuaria no es la mejor desde el punto de vista del desarrollo de la economía por su bajo impacto en el resto de los sectores.

Un segundo aspecto que se ha utilizado para cuestionar la conformación de una matriz productiva con fuerte sustento en el sector agropecuario refiere a la percepción de que este sector presentaría una baja dinámica innovativa. En este segundo aspecto también existe evidencia que cuestiona dicha idea para el caso uruguayo.

El trabajo de Mondelli *et al.* (2013), que analiza las principales conclusiones de la Encuesta de Actividades de Innovación Agropecuaria (2007-2009), destaca un comportamiento innovador de los rubros agropecuarios en términos generales, que resulta incluso superior que el de la mayoría de los sectores de la industria y servicios¹¹. Dentro del com-

11 No obstante, los autores señalan que es necesario tener cautela en la comparación sectorial de los resultados

portamiento innovador se destaca la elevada propensión a adoptar nuevas técnicas y una importante propensión a realizar experimentación a nivel predial. Esta propensión innovadora es significativamente mayor en los rubros que se insertan en cadenas con alta orientación exportadora (que exportan más del 50% de la producción). Estos resultados corroboran algunos estudios anteriores que señalaban dinamismo tecnológico del sector agropecuario. Por ejemplo, Ferranti *et al.* (2002) señalan que actividades como la agricultura y la forestación han presentado altos niveles de innovación y crecimiento de productividad.

No obstante, desde el punto de vista del cuidado de los recursos naturales, un aspecto negativo de la dinámica innovativa señalada por Mondelli *et al.* (2013) es que solamente una pequeña proporción de las innovaciones se asocian a mitigar los efectos ambientales. Esto es, existe una baja percepción del impacto de las innovaciones en la sustentabilidad ambiental comparado con otras motivaciones como pueden ser el incremento de la rentabilidad, calidad de la producción o mejoría de las condiciones de trabajo.

¿En qué medida el desempeño macroeconómico de Uruguay depende de la configuración del crecimiento global?

Para una economía pequeña y abierta como la uruguaya, una senda de crecimiento sostenible requiere de un crecimiento igualmente sostenible de los sectores de exportación. Un proceso de crecimiento exclusivamente basado en la expansión del mercado interno tendería inevitablemente a agotarse en tanto el país no tendría la capacidad de abastecer todas las demandas de una economía en crecimiento. Un ejemplo de esto fue el agotamiento del proceso de crecimiento en el marco del modelo sustitutivo de importaciones en la segunda mitad del siglo XX. En este caso, el estancamiento de los sectores de exportación derivó en un estrangulamiento en materia de divisas que tornó inviable el sistema.

En este sentido, la demanda externa y por lo tanto el desempeño de la economía mundial juegan un papel significativo en el éxito económico nacional. Sin embargo, diferentes configuraciones del crecimiento a nivel mundial pueden determinar una evolución diferente en la demanda externa y precios relevantes para Uruguay, y por lo tanto afectar de diversa forma el desempeño local.

Como se discutió en la primera sección, la economía uruguaya presenta una inserción internacional notoriamente vinculada a la exportación de productos agropecuarios. En este sentido, la evolución del precio internacional de los *commodities* (particularmente de los alimenticios) afecta de modo significativo la dinámica económica interna. Estimaciones presentadas en Rego, Zunino y Lanzilotta (2011) indicarían que la elasticidad del PIB respecto al precio internacional de los *commodities* alimenticios¹² sería del orden

puesto que debido a la baja tasa de respuesta de la Encuesta de Innovación Agropecuaria (EAlA) no es posible expandir los resultados de la misma para obtener conclusiones generalizadas al conjunto del sector.

12 En las estimaciones se utilizó el índice CRB Foodstuff del Commodities Research Bureau (CRB).

de 0,27. Esto es, cada incremento de 1% en los precios internacionales de los alimentos se traduce en un 0,27% de incremento del PIB. De esta forma, el contexto internacional observado en los últimos años, donde los precios de los *commodities* alimenticios se incrementaron aproximadamente un 50% entre 2005 y 2012, representó un claro impulso para la economía uruguaya.

La configuración del crecimiento global registrada en la última década jugó un papel clave en la evolución de los precios internacionales de los *commodities* y por ende en la determinación del contexto internacional favorable a la economía uruguaya. Dentro de esta configuración, el hecho de que China y otras economías emergentes constituyeran el motor del crecimiento mundial fue clave para comprender la evolución de estos precios. En efecto, un equivalente crecimiento de los ingresos se traduce en una mayor demanda de alimentos en las economías emergentes que en las economías desarrolladas. Al constituir los alimentos un bien necesario, resulta predecible que a mayores niveles de desarrollo, la elasticidad ingreso de estos productos descienda.

En este contexto recobra relevancia la visión cepalina tradicional, que argumenta la necesidad de transformar la inserción internacional reemplazando la exportación de materias primas por productos industrializados. En este argumento no solo existe un enfoque de oferta basado en la proporción de valor agregado que se incorpora en los bienes que se comercializan, sino también un fuerte fundamento desde el lado de la demanda basado en la ley de Thirwall. La idea cepalina desde el lado de la demanda establece que la elasticidad ingreso de los productos alimenticios es menor que la de los productos industrializados.

En este sentido, es esperable que un contexto internacional donde el motor del crecimiento global se sustente en economías emergentes (con ingresos per cápita bajos) como China, constituya un escenario más favorable a una economía claramente orientada hacia la exportación de alimentos como la uruguaya. Este argumento de demanda cobraría mayor vigencia si en efecto se concreta un escenario internacional poscrisis con una desaceleración de la economía China y el resto de las grandes economías emergentes. Esto es, la configuración esperada del crecimiento global poscrisis representaría una demanda externa y precios internacionales relevantes para Uruguay menos favorables, respecto a lo observado en la última década.

Conclusiones

En la comparación internacional, la economía uruguaya puede ser categorizada dentro de las que más apoyan su crecimiento en base a los recursos naturales. No obstante, la importancia de los recursos naturales en el crecimiento de la economía uruguaya trasciende su participación directa en la producción.

Las actividades primarias representan uno de los principales proveedores de la industria nacional, al tiempo que desde una dimensión político-económica el sector tiene un fuerte arraigo en la idiosincrasia uruguaya que lo ubica como un factor de presión en ámbitos políticos y sociales. Adicionalmente, la dotación de recursos naturales en la eco-

nomía uruguaya presenta una arista adicional de particular importancia en el balance de las cuentas externas. Por último, este trabajo da cuenta, sobre la base de un análisis de descomposición del crecimiento con base en una función de producción ampliada con recursos naturales, que la acumulación de capital natural ha desempeñado un rol significativo en el proceso de crecimiento económico de las últimas dos décadas. Su contribución se habría acrecentando en los últimos diez años.

A partir de la constatación de que la dinámica económica en Uruguay está sensiblemente determinada por su dotación de recursos naturales, se exploró con una mirada de mediano a largo plazo, las implicancias, beneficios y perjuicios de que la economía posea una base productiva fuertemente basada en recursos naturales.

Del análisis realizado se desprende que los argumentos típicamente utilizados para cuestionar la conformación de una matriz productiva con fuerte importancia de los sectores intensivos en recursos naturales no parecen confirmarse para el caso uruguayo. En primer lugar, no es claro que en Uruguay se haya desarrollado un proceso como el descrito por la «enfermedad holandesa». En segundo lugar, la evidencia disponible sugiere que en el caso uruguayo la percepción de que el sector agropecuario presenta un bajo efecto multiplicador y una reducida capacidad de innovación es falsa. Finalmente, la conformación del crecimiento global en las últimas décadas también ha dejado en un segundo plano el argumento de que la especialización en productos agropecuarios conduciría a un crecimiento moderado en comparación con otros sectores debido al menor dinamismo de su demanda. Este último aspecto, no obstante, podría adquirir una mayor relevancia si en el período poscrisis internacional se produce un cambio significativo en la dinámica de la economía mundial, particularmente si se confirma una desaceleración significativa de la economía China y otras economías emergentes.

Inversión y desarrollo. Recomendaciones sobre políticas: cinco propuestas

Andrés Rius

La experiencia del país en términos de trayectoria de la inversión, políticas públicas, crecimiento y desarrollo permite derivar algunas lecciones y recomendaciones para los desafíos del próximo cuarto de siglo. Ante ese horizonte, algunas de las propuestas aquí esbozadas pueden parecer cortoplacistas o demasiado apegadas a debates del presente. Si ya no lo están, podría esperarse que las cuestiones a que aluden estuvieran laudadas en pocos años y fueran de escasa relevancia para la próxima generación de *policymakers*. Sin embargo, para apreciar la velocidad a la que cambian los ejes fundamentales de los debates sobre el desarrollo cabe detenerse a recordar cuáles eran esos ejes y cómo se manifestaban veinticinco años atrás o, para ser prácticos, alrededor de 1990.

La discusión sobre el desarrollo al entrar la última década del siglo XX giraba —en su respaldo o discrepancia— en torno a la síntesis de políticas que John Williamson denominara «Consenso de Washington», que en gran medida constituía una respuesta ortodoxa a «la década perdida del desarrollo latinoamericano» (véase Williamson, 1990; Bértola y Ocampo, 2010)¹. Las respuestas de los críticos del liberalismo económico provenían de un reexamen de la experiencia de los tigres asiáticos (por autores como Peter Evans y Alice Amsden) y el surgimiento de un nuevo estructuralismo en torno a propuestas desde la CEPAL. Si bien el fiel de la balanza parecía volcarse en los noventa a favor de una revalorización de la ortodoxia, y veinticinco años después nos encontramos quizás en la cresta de una ola cuestionadora de aquellas agendas, buena parte de los temas y disyuntivas de políticas

ANDRÉS RIUS. Doctor en Economía por University of Notre Dame. Coordinador del grupo de investigación sobre Instituciones y Desarrollo, y de la Unidad Académica de Historia y Desarrollo Económico de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de la República.

1 La versión in extenso de esta investigación y la bibliografía pueden consultarse en <http://www.fundacionastur.org> y <http://www.redmercosur.org>.

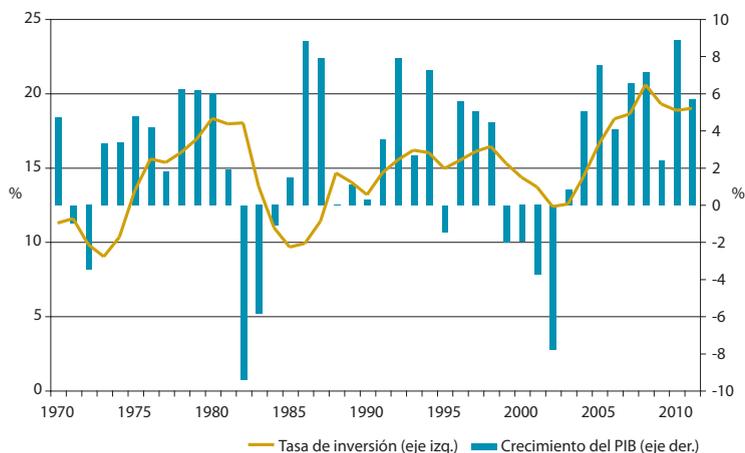
hoy vigentes parecen una nueva vuelta de tuerca a los de entonces más que una expresión de desafíos o conceptualizaciones enteramente novedosos². Estas consideraciones nos permiten esperar que los planteos aquí esbozados no sean de corta vida útil sino que sean relevantes para dilemas que sigan manifestándose durante el cuarto de siglo que viene.

En lo que sigue se discuten cinco propuestas respecto a las políticas para la inversión y el desarrollo, las que no se limitan al diseño de las intervenciones públicas de efecto directo sobre inversión o crecimiento sino que, por necesidad, abarcan sugerencias de estrategia de desarrollo en sentido más amplio.

Políticas como sistemas (versus building blocks)

Los efectos relevantes para la inversión y el crecimiento provienen de combinaciones de políticas y no de alguna receta mágica de carácter aditivo. Si bien *existen políticas necesarias, no existen políticas por sí mismas suficientes para el crecimiento y la asignación eficiente de la inversión*. Así, por ejemplo, el deterioro de la tasa de inversión de 1998 a 2002 refleja la ausencia de condiciones necesarias (estabilidad macroeconómica, demanda internacional específica), pero el despegue de los primeros años del siglo XXI no puede explicarse solo a partir de la reversión de esos fundamentos.

GRÁFICO 1. TASA DE INVERSIÓN Y CRECIMIENTO DEL PIB EN URUGUAY



Fuente: Román y Willebald (2012), Bonino, Román y Willebald (2012)

2 Esto no quiere decir que el mundo se haya congelado en 1990. Factores como el cambio climático y una nueva problemática y preocupación ambiental, o el «achicamiento» del mundo que implica el desarrollo de internet y tecnologías conexas, han introducido nuevas interrogantes y desafíos inexistentes entonces. Y sin embargo los debates sobre el rol del Estado en el desarrollo, o las políticas para promover la inversión y el crecimiento, mantienen elementos centrales que reconocen extensa continuidad.

En la versión completa de este documento se argumenta que algunos esfuerzos más recientes de interpretación de los hechos estilizados (por ejemplo, Bittencourt y Reig, 2009; Oddone, 2012) se alejan precisamente de la idea de *constelación* o *sistema* de factores requeridos para un proceso de crecimiento sostenido, y con diferente perspectiva teórica mantienen una concepción de *factores aditivos* compartida con la visión convencional (por ejemplo, en los informes *Doing Business* del Banco Mundial). En contraposición, la *visión de sistema de políticas* promovida aquí destaca, además de las complementariedades, los efectos interactivos entre factores determinantes y las propiedades emergentes³.

Así, por ejemplo, la estabilidad macroeconómica no induce por sí misma inversiones nuevas o de reposición; tampoco lo hacen los subsidios mediante créditos tributarios, mejoras en la interface público-privada para los negocios, el alineamiento conveniente de los tipos de cambio regionales, la demanda internacional sostenida para productos clave de la canasta exportadora nacional, la gestión razonable de inversiones públicas complementarias (esto es, en el sector energético), la proliferación de los acuerdos bilaterales de inversiones, o la maduración de grandes proyectos forestal-papeleros. Sin embargo, combinadamente todos estos factores conforman un sistema que genera efectos mucho mayores que la suma de las partes, y resulta netamente favorable a la generación del tipo de expectativas que hacen que se concreten proyectos productivos⁴.

Entre las expectativas relevantes se incluyen las que refieren a la estabilidad (que no significa inmovilismo) de las políticas. Si bien el país concretó reformas económicas significativas desde 2005, tanto o más importante que su diseño e implementación seguramente fue su horizonte de permanencia, ya que la incertidumbre de políticas agrega un factor adverso al cálculo de los inversores. Esto no se construyó con ninguna innovación normativa específica sino que es una «sensación térmica» que entre otros toma en cuenta la conformación del escenario político, las posturas y estrategias de los actores económicos y sociales, y las propias acciones del gobierno⁵. Este proceso puede ilustrarse con el crecimiento exportador en productos de base agropecuaria pero con importante contenido tecnológico, que no hubiera sido posible con políticas sectoriales o fiscales erráticas. En cualquier caso, en el análisis de las políticas para la inversión *deberá atenderse a la volatilidad «objetiva» de las políticas así como a la variabilidad «percibida»* por agentes limitadamente racionales, como recuerda la economía del comportamiento.

Si la perspectiva sistémica destaca las interacciones entre políticas para generar un entorno favorable a la inversión productiva, las interdependencias entre los mercados también

3 Fanelli (2013) se refiere al *régimen de políticas* para aludir a esa combinación que aquí señalamos como la que efectivamente afecta las decisiones de inversión, por encima de políticas o instituciones más específicas.

4 Así como es inapropiado perseguir la exacta medida del efecto aditivo de cada condición sobre la tasa o el crecimiento de la inversión, no cabría esperar que se puedan establecer umbrales de presencia simultánea total de factores a partir de los cuales se observen efectos positivos. Más bien, la estrategia metodológica adecuada sería la del análisis de condiciones necesarias y suficientes observables en el patrón empírico de combinaciones de factores promotores o inhibidores (véase Goertz y Mahoney, 2012).

5 Elementos específicos del entorno, como los beneficios fiscales a la inversión o la concreción de grandes proyectos en pulpa de celulosa y papel, juegan un rol señalizador, al revelar intenciones del gobierno pero también la *interpretación* de ellas por otros actores productivos.

demandan respuestas abarcadoras y coordinadas. Esta situación puede ser ilustrada por los dilemas de la fiscalidad ambiental, entendida como los impuestos o subsidios orientados a desestimular comportamientos nocivos para el medio ambiente e incentivar los ambientalmente deseables (Barde, 2005; Rius, 2013). Las políticas tributarias dirigidas al uso responsable de recursos naturales finitos deberían ser cada vez más reconocidas en la misma planificación integral de políticas de inversión para el desarrollo. Un componente fundamental de esas reformas se centra en la tributación sobre combustibles, reflejando la centralidad de transportes y energías en la emisión de gases de efecto invernadero. A su vez, en América Latina el transporte de pasajeros genera aproximadamente la mitad de las emisiones de todo el transporte, y en las grandes urbes se hace evidente la influencia recíproca de inversiones públicas en infraestructura, regulación del transporte público, y otros procesos de cambio social (esto es, movilidad hacia suburbios y vaciamiento de los centros) que involucran inversión de los hogares (esto es, en vivienda).

Si eso no fuera suficiente, cambios en la fiscalidad de los combustibles suelen tener efectos redistributivos entre estratos de familias y afectar desigualmente a sectores productivos y empresas. Estas interdependencias hacen que una perspectiva estrecha sobre instrumentos y objetivos de políticas corra el riesgo de generar efectos no previstos ni deseados, o de ser ineficaz respecto a la meta principal establecida. En definitiva, si se busca inducir o facilitar decisiones económicas con una perspectiva de desarrollo inclusivo sustentable, se requieren paquetes de reforma fiscal ambiental más que innovaciones puntuales.⁶

Políticas necesarias

La inversión refleja la existencia de confianza de los empresarios y las organizaciones productivas en que el país mantendrá una senda positiva de políticas y desempeños. Constatar avances recientes del país en algunos de esos campos no puede oscurecer la necesidad de confrontar déficits persistentes y mantener o consolidar logros mediante cambios institucionales. He aquí algunos desafíos específicos:

- Acostumbrados a convivir históricamente con altas tasas de inflación, importantes segmentos del país se resisten activamente a la desindexación, aun después de diez años de inflaciones de un dígito. La inflación incrementa la incertidumbre en torno a variables clave para la inversión y de ese modo la inhibe. La combinación de negociaciones salariales tripartitas, acuerdos ocasionales entre gobierno y sectores del comercio, y manejo de los precios controlados ha permitido mantener una inflación moderada sin

6 La perspectiva sistémica de las políticas de inversión para el desarrollo inclusivo y sustentable tiene su paralelo en controversias recientes sobre el rol de las instituciones. Milhaupt y Pistor (2008) observan que la noción implícita en, por ejemplo, el informe Doing Business es la de reglas de juego para los mercados y los actores que se pueden acumular o reorganizar como ladrillos en la construcción de un edificio. Los autores en cambio señalan que las reglas formales de un sistema económico más bien se articulan como componentes de una red, en el que nodos distantes y cercanos interactúan de maneras no siempre previsibles, y en la cual las explicaciones de desempeño deben buscarse en las diferencias entre regímenes o combinaciones de reglas, más que en la presencia o ausencia de reglas específicas en algún «listado».

enfriar excesivamente a la economía. En el más largo plazo, *un control de la inflación que no se torne socialmente regresivo reclama un «paquete de políticas» que debería incluir profundización de la concertación social para evitar espirales precios-salarios y mayor transparencia y competencia en los mercados.* Una política de competencia pragmática pero alerta y proactiva puede limitar poder de mercado que posibilita las espirales inflacionarias (Katz y Rius, 2004). Sin embargo, requiere capacidades estatales de las que hoy no se dispone⁷.

- La economía política de la política fiscal en países democráticos conlleva un sesgo al déficit (Wyplosz, 2012). El déficit fiscal crónico es una amenaza para la estabilidad financiera y de precios y limita la capacidad del Estado de hacer políticas fiscales contracíclicas. Uruguay no escapa a los factores políticos que generan el sesgo (Aboal *et al.*, 2003), por lo que *deberá considerar la adopción de reglas fiscales que provean del grado adecuado de rigidez/flexibilidad*, respetando las preferencias colectivas por la redistribución y las presiones de largo plazo sobre el Estado asociadas al cambio demográfico.
- *Tipos de cambio* desalineados con los principales socios comerciales, al igual que *barreras al comercio intra-bloque*, o proteccionismos más antiguos, son otros desafíos para las políticas que aspiren a favorecer la inversión. La cooperación regional e internacional en estas materias no puede darse por sentada, lo que demanda creatividad y pragmatismo en las respuestas del país. Numerosas investigaciones señalan la relevancia para el desarrollo productivo de esas variables y los limitados márgenes de maniobra de una economía pequeña (Rodrik y colaboradores, Fanelli, etcétera).
- *A nivel microeconómico, la transparencia y previsibilidad de las políticas sectoriales, y la atención a las fallas de coordinación* son pasos en una dirección que debería irse consolidando como políticas de Estado. Durante la última década se implementaron políticas sectoriales con éxito desigual (véase más adelante), pero también se actuó sobre fallas de mercado y de coordinación de alcance trans-sectorial. Aun sin adentrarnos en aspectos de diseño e implementación de cada una de ellas, debe reconocerse que aun las mejor diseñadas pueden ser ineficaces si se las percibe como ensayos efímeros de cada nueva administración. El sistema político podría adoptar como regla requerir del gabinete de turno la *explicitación de las fallas de mercado o de coordinación que se procura resolver con cada programa nuevo o preexistente de desarrollo productivo*, los plazos de evaluación razonables, y el orden de prioridades entre todas las políticas sectoriales vigentes. El apoyo a sectores, mediante subsidios u otras respuestas públicas que insuermen recursos, debería ser la excepción a justificar y no la regla «por defecto».

En conjunto, *las políticas necesarias reducen incertidumbres*, facilitando la coordinación de expectativas y la toma de decisiones de agentes limitadamente racionales que frecuentemente siguen patrones de comportamiento «de manada». En ese contexto, ac-

7 Katz y Rius (2004) llaman la atención sobre la enorme diferencia en recursos humanos y materiales que destinan a la defensa de la competencia los gobiernos de Chile, Costa Rica, o Irlanda y Nueva Zelanda, respecto a las que destina Uruguay. El temor a una autoridad de competencia desproporcionada y de un activismo exagerado no debería llevar al ausentismo del Estado en esta importante faceta de la «creación» y «preservación» de mercados.

ciones de alto contenido simbólico construyen o erosionan la confianza que los grupos económicos y agentes necesitan para establecer o acelerar la acumulación productiva. La orientación de los *animal spirits* puede llegar a ser tanto o más importante (es decir, ejercer un efecto mayor) que contar con algún *mix* específico de políticas o estrategias. En la determinación de estos últimos será fundamental que sus requisitos de viabilidad sean acordes a las capacidades estatales de implementación disponibles.

Focalización y especialización en la política industrial

La experiencia reciente de desarrollo económico vuelve a poner sobre la mesa la *inevitabilidad de la política industrial*. Definida, por ejemplo, como «any decision by the public authorities of a national economy that systematically affects the vector of goods and services produced in that economy» [«cualquier decisión tomada por autoridades públicas de una economía nacional que afecte de manera sistemática los vectores de bienes y servicios producidos en dicha economía», trad. nuestra] (Melo, 2001: 3), existe la política industrial «por omisión», ya que incluso la ausencia de acción deliberada del gobierno no es neutra respecto a la composición del vector mencionado.

Aunque deben seguir siendo investigadas, las políticas ensayadas en el país y la región recientemente ofrecen lecciones:

- *La nueva política industrial se construye a partir de políticas horizontales* (promueven el desarrollo productivo de las empresas sin que el Estado deba optar por sectores a favorecer) y *verticales* (*discriminan positivamente a algunos sectores, ramas o conglomerados*). Las primeras reflejan que las economías realmente existentes están insertas en un complejo esquema de instituciones y políticas que no siempre se alinean para favorecer el desarrollo productivo. Cuando las fallas afectan a muchos o todos los sectores, se puede justificar la intervención correctiva que no diferencie entre los mismos⁸. En cambio, iniciativas como el Programa de Apoyo a Clusters y Conglomerados (PACC) seleccionaron competitivamente sectores a apoyar, y facilitaron y cofinanciaron acciones para la competitividad adecuadas a las necesidades del sector respectivo. Constituyen políticas verticales en las que se opta por ofrecer a algunos sectores condiciones de operación no ofrecidas a otros. *Un proceso técnico y políticamente defendible de selección de beneficiarios es necesario cuando se asignan recursos a sectores específicos.*
- Cuando se justifiquen políticas de colaboración público-privada de algún modo *subsidiada*, sus *objetivos deben ser precisos y la implementación evaluable*. En los últimos años se han llevado a cabo interesantes e ilustrativos experimentos de políticas (esto es, Consejos Sectoriales, conglomerados PACC y PACPYME) y las lecciones que generan no deberían pasar desapercibidas. *No es aceptable que los promotores de nuevas políticas ignoren las lecciones de las experiencias previas en las que el Estado construyó relacio-*

8 A modo de ejemplo, una mejora en el régimen jurídico que reduzca los plazos y costos para la resolución de las disputas comerciales es una reforma horizontal en el sentido anterior (ello no impide que algunos sectores «intensivos en contratos» se beneficien en mayor medida que otros que dependen en menor medida de los mismos) (Pang y Wu, 2009).

nes de colaboración y generó expectativas (lo que no quiere decir que el Estado deba responder favorablemente a cualquier expectativa generada entre los privados).

- La elección de políticas verticales debe reconocer las *limitaciones de información y conocimiento del Estado*, y confiar tanto como sea posible en el «test del mercado» para determinar la viabilidad de mediano y largo plazo de estrategias de desarrollo. Iniciativas como el PACC determinaron montos y destinos de subsidios parciales a partir de «planes de refuerzo de la competitividad» desarrollados participativamente por los privados y sus contrapartes públicas. Cuando fue necesario dieron de baja a sectores que optaron por agendas reivindicativas en lugar de acciones para el fortalecimiento de su competitividad.
- Entre conglomerados PACC y Consejos Sectoriales, el gobierno está actualmente involucrado en políticas de colaboración público-privada en 19 sectores. Es improbable que la calidad de la facilitación o liderazgo pueda ser homogénea y alta en todos los grupos, si se tiene en cuenta la muy escasa dotación de recursos materiales y —especialmente— humanos para las tareas. Una consideración realista de capacidades concluirá que es esencial la *focalización de las políticas sectoriales*.
- Es imprescindible que en la formulación de políticas sectoriales se tengan en cuenta las *fallas del gobierno* (más allá de las de información y conocimiento; por ejemplo, incentivos perversos de los actores públicos, etcétera), y sopesarlas respecto a las fallas de mercados. El PACC fue momentáneamente detenido y reformulado en el primer año de un nuevo gobierno, en la mitad de su implementación. Compromisos más o menos «tácitos» fueron demorados o revisados erosionando la confianza trabajosamente adquirida entre actores públicos y privados. Además, las metas que se estimula a formular (mediante los referidos planes de competitividad) demandan una colaboración que cabe esperar más prolongada que un período de gobierno. Es necesario generar instituciones para las políticas productivas que permitan revisar prioridades y corregir errores pero no expongan a los programas exitosos a riesgos innecesarios de abandono o reorientación injustificada por motivos políticos.
- El desarrollo productivo demanda *espacios para cooperación* entre los actores privados, que el Estado puede ayudar a conformar; pero también deben buscarse *espacios para la competencia*. La selección competitiva de «beneficiarios» (en el PACC) introduce el elemento competitivo que mantiene vigilantes y activos a los subsidiados, en un contexto de construcción de vínculos cooperativos. La cooperación entre privados promovida desde el Estado no debe transformarse en mecanismo de colusión en perjuicio de otros actores hacia atrás o hacia adelante en la cadena de valor.
- *Los subsidios («renuncias fiscales») deben ser condicionados y a término*. Como muestra un reciente estudio con las técnicas más actualizadas de evaluación de impactos, los subsidios y, en particular, los incentivos tributarios, han sido eficaces y eficientes para promover la inversión (Llambí *et al.*, 2013). Los sacrificios fiscales previstos por los decretos reglamentarios de la ley 16.906 (decretos 455/07 y 002/12) se mantuvieron por debajo de los aumentos en la inversión que aparentemente indujeron, y se generaron ganancias de puestos de trabajo aparentemente dura-

deras a «costos fiscales» bajos. A partir del análisis microeconómico y la evidencia internacional, el éxito de los mecanismos podría derivar de su «condicionalidad» y sus plazos acotados de ejecución⁹.

- La experiencia internacional recomienda mantener los beneficios de incentivo acotados a actividades (o, en ausencia de información, a ramas de actividad) de altas externalidades positivas. *Los incentivos fiscales son un instrumento adecuado para algunos pero no todos los fines de la política de desarrollo*. Por ejemplo, combinados en una matriz de criterios con otros objetivos de políticas son poco efectivos para incidir en la localización geográfica de las inversiones, fundamental desde el ángulo del desarrollo territorialmente balanceado.

Infraestructuras: crecimiento y sustentabilidad

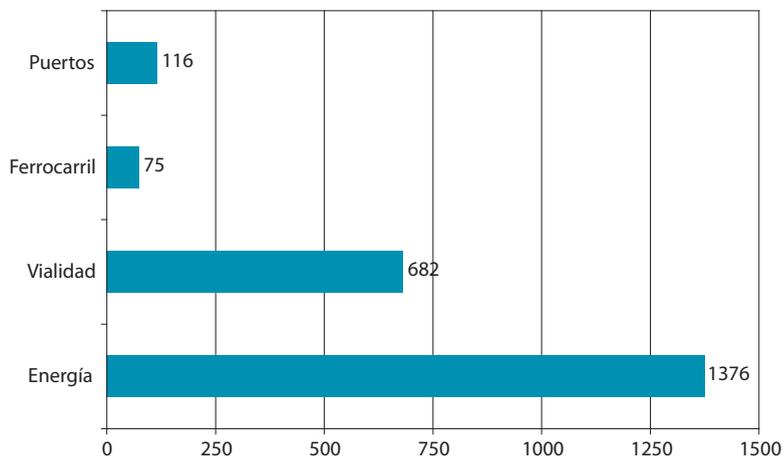
Los activos de infraestructura son fundamentales para el ritmo, consistencia y patrón sectorial y tecnológico del crecimiento, y para la sustentabilidad ambiental. Si bien desde un ángulo de análisis del proceso de políticas es explicable la tendencia a postergar inversiones de infraestructura en Estados democráticos con déficits socioeconómicos extendidos, es imprescindible contar con los actores políticos para desarrollar estrategias de mediano y largo plazo sin las cuales la economía se encamina a cuellos de botella doblemente difíciles de destrabar¹⁰.

En efecto, un estudio reciente (de Haedo *et al.*, 2013) concluye que un escenario supra-inercial factible (tasas de crecimiento del PIB del 5-5,5% anual) solamente requiere un 7% más de inversiones en todo el sector energético —la más demandante de las infraestructuras— que las inversiones requeridas para viabilizar el escenario *business as usual* (crecimiento del PIB de 3,5-4% anual). Esta favorable conjunción de condiciones (posibilitada por un crecimiento, en el escenario superior, de sectores de alto valor agregado que compensan parcialmente las exigencias energéticas de la gran minería) impone, en cambio, *acelerar los ritmos de concreción de inversiones de reposición y expansión*, y ellos ponen presión sobre las capacidades estatales de financiamiento y gobernanza sectorial.

9 Los esquemas de crédito fiscal como el uruguayo no suelen asignar recursos a partir de «proyectos» de inversión que establezcan compromisos de desempeño.

10 En desmedro de la inversión en infraestructura operan las incertidumbres políticas sobre horizontes de permanencia en el poder, que se asocian a ciclos «cortos» (cuatro o cinco años) para lo que son los periodos de maduración de las mismas. Dicho de otro modo, con tasas de descuento influidas al alza por el ciclo político, actores del proceso democrático probablemente tiendan a postergar las inversiones de infraestructura respecto a otras inversiones o gastos que se asuma más rápidamente traducibles en respaldo electoral.

GRÁFICO 2. INVERSIÓN ANUAL ESTIMADA NECESARIA 2015-2030 (ESCENARIO TENDENCIAL O PROMEDIO DE LOS DOS CONSIDERADOS). EN MILLONES DE DÓLARES



Fuente: elaboración propia con base en De Haedo *et al.* (2013)

Por otra parte, las inversiones en infraestructura determinan decisiones de inversión de los demás sectores de la economía y, a través de ellas, condicionan el perfil ambiental de la estructura económica del país. Por ejemplo, descartar la opción del gas natural para la generación eléctrica y la industria (que se materializa en la regasificación *off shore*) implicaría retrasar la reconversión tecnológica de esos sectores (ya que las inversiones de hoy comprometen el perfil de tecnologías del próximo par de décadas), prolongando en el tiempo a la vez condiciones de precios, competitividad e impacto ambiental inferiores.

Un segundo ejemplo lo proporcionan las crecientes complicaciones que ocasionan episodios de lluvias intensas en la porción Este del área metropolitana de Montevideo. En este caso, la interacción entre demandas privadas y respuestas públicas ha configurado escenarios que pueden volverse trampas de asignación ineficiente de inversiones. A la vez que el mejoramiento de las infraestructuras viales (frecuentemente a impulsos de carácter reactivo) ha posibilitado y ratificado durante décadas el desplazamiento de población hacia la periferia al Este de Montevideo, dicho desplazamiento ha generado presiones por nuevas inversiones remediales (es decir, en saneamiento) para zonas de dudoso futuro ante el cambio climático. El movimiento centrífugo además conlleva el mayor uso de vehículos de transporte privado y de las emisiones de GEI. En la perspectiva de una generación, parece imprescindible *integrar la vulnerabilidad ambiental* (determinada por condiciones naturales de los espacios geográficos y las intervenciones de la acción humana) *a la planificación de inversiones públicas* que repercuten sobre las decisiones privadas de localización residencial, y asegurar que los diferentes niveles de gobierno las refuerzan con regulaciones territoriales coherentes.

Atender a las inversiones en infraestructura demanda recursos que son codiciados por otros aspirantes al financiamiento público, necesarios para inversiones en capital humano, o reclamados por contribuyentes que se perciben sobregavados. Al tiempo que variadas voces reconocen hoy el exceso de optimismo a nivel internacional de aproximaciones previas al financiamiento mediante alianzas público-privadas, una *agenda fiscal-ambiental* novedosa en la región abriría espacios para alinear incentivos ambientales con el levantamiento de recursos para inversiones infraestructurales. Una agenda pertinente al Uruguay de «reforma fiscal ambiental» plantea la posibilidad de financiar inversiones con el ingreso de impuestos que gravan comportamientos ambientalmente indeseables y el ahorro del retiro de subsidios (explícitos o implícitos) a similares conductas.

Más específicamente, dichas reformas van dirigidas a corregir externalidades e incentivos para sustentar consumos, formas de producción y otras prácticas con menos efectos nocivos sobre el medio ambiente. La reducción de la generación de electricidad con base en hidrocarburos y la disminución en el uso de esos combustibles en el transporte están a la cabeza de esa agenda. Ese segundo componente involucra, por ejemplo, medidas fiscales y regulatorias para desincentivar la expansión espacial de los emprendimientos residenciales, la respuesta desde el transporte público (y las inversiones para el mismo) a medidas de desincentivo del uso de automóviles particulares, e impuestos y subsidios que complementen las inversiones en infraestructura para optimizar las opciones modales para el traslado de la producción agrícola y agroindustrial (Barde, 2005; Rius, 2013 identifica otros componentes de la agenda pertinente para el país).

La vinculación de la agenda de reforma fiscal ambiental a la inversión en infraestructuras tiene en su contra que los impuestos ambientales disminuyen su recaudación (es decir, reducen su base imponible) cuanto más eficaces son en desincentivar comportamientos ambientalmente perniciosos. Esto es menos problemático cuando las inversiones que se necesitan se concentran en el horizonte más cercano del período de planificación. A su vez tiene a su favor que tiende a generar alineamientos sociales ortogonales a los de las reformas para la equidad, y es más fácilmente justificable en términos de opciones individuales versus costos sociales. En efecto, en el lugar de los efectos distributivos de las reformas fiscales tradicionalmente centradas en las rentas, la reforma fiscal ambiental se plantea legítimamente como correctora de fallas de mercado que permiten al actor contaminador o agotador de recursos no responder por el costo social de sus acciones. Se debería *aprovechar la singular economía política de la reforma fiscal ambiental*, especialmente para generar los recursos requeridos por las inversiones de actualización de infraestructuras.

Riqueza total, ahorro genuino y la centralidad del capital humano

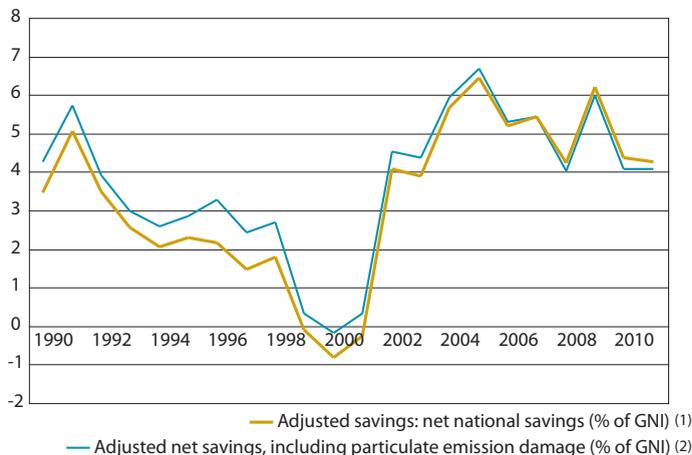
La inversión (y por lo tanto las políticas dirigidas a incidir sobre ella) está directamente ligada al ahorro «genuino» y la riqueza que las sociedades legan a sus sucesoras en distintas formas de «capital». Cuantitativamente, en plazos largos es improbable que una sociedad pueda crecer sostenidamente más allá de rangos establecidos por su ahorro doméstico. A

su vez, esa capacidad de transferir recursos a generaciones siguientes mediante el ahorro puede verse limitada si el consumo de recursos reduce el capital natural o el país no logra acrecentar su capital humano. Según el álgebra de la riqueza ajustada ambientalmente:

$$\text{Ahorro genuino} = \text{ahorro neto (es decir, ahorro interno bruto - consumo de capital fijo)} + \text{Gasto educativo} - (\text{reducción riqueza energética, reducción de reserva mineral, reducción de riqueza forestal, emisiones de CO}_2)$$

La evidencia revela que en el patrón de desarrollo de las últimas décadas el ahorro genuino no difiere sustancialmente del simple diferencial neto de ingresos-consumo corrientes, históricamente bajo en el país y la región. Nuestra gestión ambiental no ha logrado mejorar nuestro pobre desempeño acumulador como consumidores. Nuestro patrón de uso de recursos y acopio de otras formas de capital (distintas de la acumulación en activos fijos) tiene un efecto neto nulo sobre nuestro ahorro ajustado, lo que implica que si el patrón se mantiene nuestra capacidad genuina de invertir está dada por la «contención» del consumo corriente. Teniendo en cuenta que el crecimiento con ahorro externo tiene un potencial acotado (Bresser-Pereira y Nakano, 2003), nuestras bajas tasas de ahorro interno neto ponen en cuestión nuestra capacidad de crecer sostenidamente.

GRÁFICO 3. AHORRO NETO AJUSTADO AMBIENTALMENTE (% DEL INGRESO NACIONAL BRUTO)



(1) Ahorro ajustado: ahorro nacional neto (% del PIB) (2) Ahorro ajustado neto, incluyendo daño por emisión de partículas (% del PIB)
Fuente World Bank, World Development Indicators

Aun así, nuestros sucesores probablemente sean más ricos que las generaciones hoy vivas, lo que plantea dilemas de equidad intergeneracional. Probablemente, el crecimiento de la riqueza total debería financiarse con endeudamiento, de modo que lo paguen al menos parcialmente los beneficiarios directos, pero las imperfecciones en los mercados internacionales de capitales pueden inviabilizar esa estrategia. La combinación de desigualdades presentes e intergeneracionales recomienda entonces *invertir tanto como*

sea posible en capital humano, distribuyéndolo inmediatamente de forma progresiva. La utilización eficaz y eficiente de la renta fiscal de recursos naturales y grandes inversiones, en especial su asignación efectiva al desarrollo del capital humano, puede determinar la diferencia entre una estrategia de ahorro-inversión que promueva el crecimiento inclusivo y sustentable y las que no lo hagan.

Uruguay 2030: Infraestructura. Presentación, entorno, escenarios y sinopsis¹

Javier de Haedo

El propósito de este trabajo

Juan Carlos Milberg, con la representación de un grupo de empresas agropecuarias de capitales argentinos radicado en el Litoral a partir del año 2002, y teniendo estas empresas como misión hacer aportes a la comunidad, ha querido contribuir con el conocimiento de la realidad del país en materia de infraestructura, un área con amplias y notorias necesidades de nuevas inversiones, y con la realización de propuestas para superar las deficiencias actuales.

Para ello, solicitó al economista Javier de Haedo que reuniera y coordinara un grupo de consultores especialistas en las áreas de energía, vialidad, ferrocarriles y puertos². Una vez finalizados los estudios, que incluirían diagnósticos y propuestas, se ingresaría a una etapa de difusión de sus resultados y conclusiones, en diversos ámbitos: político partidarios (en particular, con foco en los precandidatos presidenciales y sus equipos técnicos), gremiales (empresariales y sindicales), universitarios y periodísticos.

El trabajo se elaboró en dos etapas: en la primera se desarrolló un «Escenario de Referencia» (A) que implica la continuidad de las tendencias generales observadas en los años recientes, que describió la situación actual en materia de infraestructura y se identificaron primariamente las necesidades de inversión con un horizonte puesto en el año 2030.

JAVIER DE HAEDO. Economista graduado de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República. Profesor de Economía en la Universidad ORT.

- 1 Agradecemos a Javier de Haedo la autorización para publicar el presente artículo. Esta sinopsis está basada en los trabajos de los ingenieros Alfonso Blanco, Lucio Cáceres, Luis Eirea, Federico Farinasso, Omar Paganini, Beno Ruchansky, Gustavo Tettamanti, Alicia Torres y Álvaro Olazábal.
- 2 El proyecto «Infraestructura Uruguay 2030» (<<http://www.infraestructurauruguay2030.org>>) incluye cuatro áreas de estudio: Energía, Vialidad, Ferrocarril y Puertos. En el área de Energía, en la elaboración del análisis y del documento respectivo participan los ingenieros Omar Paganini, Beno Ruchansky, Luis Eirea, Alfonso Blanco y Alicia Torres. En el área de Vialidad el trabajo está a cargo de los ingenieros Lucio Cáceres y Federico Farinasso. En Ferrocarriles, se cuenta con la participación del ingeniero Gustavo Tettamanti. Y en el área de Puertos el trabajo es realizado por el ingeniero Álvaro Olazábal.

En la segunda etapa del proyecto, profundizando en el análisis de un «Escenario Alternativo» (B), con un mayor dinamismo económico, la explotación más intensa de los recursos naturales (incluidos minerales, minería de gran porte), un crecimiento significativo del sector servicios y un desarrollo importante de industrias de valor agregado medio y alto, se precisó la propuesta de inversiones necesarias con la estimación de sus costos y se presentó la fundamentación económica respectiva.

Aspectos relevantes del entorno

Para proyectar esos escenarios se consideraron los aspectos relevantes de cinco áreas: la macroeconomía, la institucionalidad, la tributación, el financiamiento y la educación.

Macroeconomía

En esta área son dos los aspectos que importa definir: el crecimiento económico a lo largo del período y el acceso al financiamiento externo.

Para analizar el crecimiento económico importa considerar una tasa de crecimiento de la economía a largo plazo y también el momento del ciclo económico en el cual se está en el punto de partida de realización de este trabajo (primer semestre de 2013). Con relación a la tasa de crecimiento económico a largo plazo no existen unanimidades entre los economistas uruguayos, pero es creciente la consideración de una tasa superior a «la histórica», ubicada entre el 2% y el 3%. A partir de los noventa se dieron cambios económicos, financieros y políticos que conducen a pensar en una tasa de crecimiento a largo plazo del orden del 4% anual, pero al inicio de 2013 es opinión mayoritaria entre los economistas que se está en la fase alta del ciclo económico, difiriéndose acerca de la magnitud de la brecha existente entre el nivel observado del PIB y el nivel correspondiente a la tendencia de largo plazo. Por esa razón, tomar una tasa de 4% puede resultar un poco exagerado. A modo ilustrativo, si la brecha entre el PIB observado y el de tendencia se estimara en torno al 6% en 2012, la tasa anual acumulativa de crecimiento del PIB entre ese año y 2030 sería del orden de 3,65%.

Visto lo anterior, a los efectos de la definición del escenario A «de Referencia» se considera válido trabajar con tasas de crecimiento a largo plazo situadas en el rango entre 3,5% y 4,0%. Un escenario B «Alterativo», más dinámico, con cambios significativos en materia productiva, de inversiones directas y de inserción internacional, podría considerar tasas de crecimiento a largo plazo de entre 5,0% y 5,5%.

La importancia del acceso al financiamiento externo se debe a que los proyectos de infraestructura requieren de magnitudes de capital considerables, su desarrollo requiere de financiamiento externo público o privado: organismos internacionales, deuda soberana, inversores privados. Se trabaja sobre el supuesto de que habrá acceso a las diversas fuentes de financiamiento, en la medida en que el país cuenta con *investment grade* y que, más allá de coyunturas que pudieran resultarle adversas en el período considerado, cuenta con consensos en materia de políticas que son el fundamento de dicha calificación. El salto que en los últimos años ha registrado la inversión extranjera directa, desde

niveles medios de 1% del PIB en 1993-2002 a niveles medios superiores a 5% del PIB en 2003-2012, no solo se debió a un contexto externo indudablemente favorable para ello sino también a aspectos propios del Uruguay.

Institucionalidad

En esta área se consideran las formas en que el Estado participa en las inversiones: a través del presupuesto nacional, a través de vehículos privados que son propiedad del propio Estado, y a través de las empresas públicas. Estas, a su vez, lo pueden hacer de manera directa o indirecta mediante vehículos privados, de manera individual o asociadas con empresas privadas o públicas, locales o del exterior. Más recientemente, se ha legislado acerca de las asociaciones público privadas. Es un menú muy amplio de posibilidades para canalizar recursos públicos y privados en inversiones de infraestructura.

Otro aspecto a considerar es la propiedad y la dirección de las empresas públicas, que actualmente son entes autónomos con dirección política colegiada, de propiedad 100% estatal. A lo largo de un período extenso como el aquí considerado pueden procesarse cambios en su institucionalidad, pero tal posibilidad no habrá de ser contemplada en este trabajo, porque se considera que no afectaría negativamente su participación en proyectos de infraestructura ni su acceso al financiamiento, que ha sido fluido en los años recientes.

También se asume que se habrá de mantener el régimen jurídico vigente en materia de monopolios.

Tributación

En materia impositiva, a lo largo de las últimas tres décadas se han dado cambios que han convergido a una situación equilibrada: las empresas públicas pagan impuestos de manera similar a las privadas, y los bienes y servicios que proveen también están gravados de manera acorde con el régimen general. Para el período se considera muy probable el mantenimiento de la situación vigente en materia impositiva, en la medida en que si bien los cambios tributarios menores son frecuentes, los más significativos son excepcionales. Y la propia evolución de la tributación de las empresas públicas hacia un régimen similar al privado, resta posibilidades a que en los próximos años se pudiera transitar el camino opuesto.

Financiamiento

En cuanto a las formas posibles de financiamiento todas son consideradas viables, no descartándose ninguna posibilidad a priori.

Esto implica que también se está dejando abierta la posibilidad de admitir cualquier forma con relación a la propiedad de las obras de infraestructura.

Educación

La función de producción de un país, como la de una empresa, contiene la combinación de los diferentes factores productivos, capital y trabajo. Esa función no es estática sino que es dinámica a lo largo del tiempo y admite por lo tanto una diferente combinación de los factores referidos. No obstante, en el corto plazo y en el mediano plazo, eso no es tan factible y cada uno de los factores puede llegar a imponer límites al crecimiento económico si no acompaña al factor que más crece.

En este trabajo se planean considerables inversiones en infraestructura, es decir en capital físico, mientras que nada se dice sobre la evolución del capital humano. Al momento de producirse este trabajo, ambos factores se encuentran utilizados al extremo como lo prueban, por un lado, las notorias carencias de infraestructura, y por otro, el desempleo estructural nulo. En junio de 2013 un estudio de CERES concluyó que si se considera la dotación actual de factores productivos (capital físico y humano), Uruguay está produciendo por encima de sus posibilidades.

Pero un aumento considerable de la inversión en infraestructura como el que acá se plantea asume implícitamente que el otro factor productivo habrá de acompañarla y que por lo tanto no habrá de resultar en una limitación al crecimiento económico asociado a las nuevas inversiones.

Escenarios

La consideración de escenarios no se realiza con un propósito de adivinación del futuro ni de carácter normativo acerca del camino por el cual deba transitar el país. El propósito es, en cambio, vincular diferentes trayectorias de desarrollo con los requerimientos de infraestructura respectivos.

El escenario A «de referencia» es el tendencial (BAU - *Business as usual*). En él no hay hitos que impliquen un punto de inflexión importante ni en Uruguay ni en el mundo y se incluyen los proyectos aprobados a nivel oficial. Se mantiene sin mayores cambios la estructura productiva conocida al momento de realizar este trabajo.

En materia de energía, se asume el crecimiento de la demanda considerado en las proyecciones oficiales; se asume una mejora de eficiencia (intensidad energética y consumo específico por sector) del orden del asumido en las proyecciones oficiales; y se suponen cambios moderados en materia de sustitución de fuentes a nivel de consumo final. En materia energética, se asume la construcción de la planta regasificadora en Puntas de Sayago, con el consiguiente ingreso del gas natural en gran escala a la matriz de generación eléctrica del país. El uso de esta infraestructura con propósito portuario ajeno al central, se considerará mínimo. En este escenario se asumen los siguientes procesos: desarrollo de biocombustibles de acuerdo a los objetivos actualmente vigentes; penetración de ERNC de acuerdo a compromisos ya asumidos, manteniéndose luego una tendencia moderada; retiro gradual de sala B, 5.º y 6.º de Central Batlle; desarrollo GNL (incluido vehículos de transporte público a GNC); intercambios energéticos con los paí-

ses vecinos de acuerdo a las pautas actuales (incorporada la interconexión en 500kV con Brasil); abastecimiento de la oferta según proyectos y cifras oficiales, teniéndose en cuenta la fecha de entrada de cada proyecto.

En materia de vialidad, se asume llegar a una situación de «régimen estacionario» al cabo de cinco años. Ello implica que en ese período se superará el rezago en materia de inversiones en infraestructura, además de proceder a la reposición y el mantenimiento de la red existente. Al cabo de ese lapso, se prosigue con estas dos funciones para todo el período (hasta 2030), pero quedan liberados los recursos correspondientes a la inversión inicial para superar el rezago en el punto de partida. Parte del «rezago» referido se debe al cambio en la geografía producido por el desarrollo del puerto de Nueva Palmira y de las plantas de celulosa en Fray Bentos y Conchillas.

En materia de ferrocarriles se plantea la reposición y el mantenimiento de los tramos relevantes de la red existente.

En materia de puertos y vías navegables, se asume la materialización de inversiones que fortalezcan y amplíen la capacidad y los calados de los puertos existentes así como la ejecución de los estudios económicos y de ingeniería completos como primera etapa de desarrollo de un puerto de aguas profundas en la costa atlántica de Rocha como inversión estratégica, orientada a dotar a la región de una oferta portuaria ajustada a las características de la demanda de servicios portuarios para distintos productos y buques de gran porte.

El escenario B «alternativo» es el de explotación en gran escala de los recursos naturales. Incluye la explotación, entre otros minerales, de hierro, oro y caliza. En este escenario se asume la instalación de una tercera planta de celulosa, posiblemente sobre el río Negro, una estructura productiva intensiva en materia de energía.

En este escenario también se plantea un crecimiento significativo del sector servicios (en particular del turismo), y un desarrollo importante de industrias de valor agregado medio y alto (Biotech y TIC).

En materia de vialidad se destinan a nuevas obras, a partir del sexto año, los recursos asignados durante los primeros cinco a superar el rezago existente en el punto de partida (2013). Esas nuevas obras estarán referidas a nuevos desarrollos productivos en función de su localización. Por razones metodológicas, es preferible primero identificar los requerimientos en materia de recursos en el Escenario B y luego ver cómo se cubren esas necesidades, dado que a priori no se sabe si los recursos que se liberarían luego de la etapa de superación del rezago, resultarían suficientes para satisfacer las necesidades del Escenario B.

En materia de ferrocarriles también se habrá de proceder a fortalecer y ampliar la red en función de esos desarrollos. En un contexto general de impulso a la integración se buscará su desarrollo con los países vecinos en materia ferroviaria.

En materia de puertos, se prevé con base en los resultados que surjan de los estudios completos de ingeniería y económicos, definir la ejecución del tipo de puerto multipro-

pósito de aguas profundas seleccionado para atender los diferentes tráficos de productos regionales identificados como realmente factibles de captación.

En materia energética, se estima el aumento de la demanda según modelos de crecimiento con tasa de crecimiento endógena a la estructura productiva. Se asume una mejora de intensidad energética y de consumo específico por sector según proyecciones oficiales.

Sinopsis

A continuación se presenta una breve sinopsis del contenido de los documentos correspondientes a las cuatro áreas que fueran definidas, elaborados por los consultores respectivos.

Energía

En el documento correspondiente a este sector, el análisis se centra en la infraestructura energética necesaria para sostener el crecimiento económico. Para ello se realizaron proyecciones de la demanda energética para ambos escenarios y se identificaron los incrementos en la oferta necesarios para satisfacer dicha demanda, dimensionando las inversiones implicadas y proyectando los costos de la energía en el país, teniendo en cuenta los aspectos ambientales relevantes.

En este trabajo se presentan los contextos energéticos mundial y regional y se describe el estado de situación del sector energético uruguayo, distinguiendo el sector electricidad del sector hidrocarburos y biocombustibles. Luego, ya en el escenario de referencia, se plantean la demanda y la oferta, de donde surgen las necesidades de inversión.

Finalmente, se enumeran los proyectos más destacados, se cuantifican las inversiones requeridas y se refieren sus impactos esperados.

Dentro de los proyectos más destacados, cabe enumerar los siguientes:

- Transformación de la función eléctrica nacional, incorporando a una escala importante la generación a partir de Energías Renovables No Convencionales (ERNC; energías eólica, biomasa y solar). Se destaca la fuerte penetración eólica contratada a emprendimientos privados con libre despacho a la red, que involucran contratos ya adjudicados por capacidades nominales cercanas a los 1000 MW, para una red de 2700 MW de capacidad máxima y de consumo pico de 1800 MW aproximadamente, y que se prevé expandir aún más en los años que vienen.
- Introducción en gran escala del gas natural en la matriz energética, a partir del proyecto de Planta Regasificadora *off shore* (en las inmediaciones de Punta Sayago), que implementará Gas de France Suez a partir de este año y que se espera comience a operar en 2016.
- Aumento del respaldo térmico a partir de ciclos combinados a gas natural. El respaldo térmico resulta necesario en un marco de incorporación de fuentes no gestionables como eólica y solar.

- Fortalecimiento de la generación térmica (en particular mediante ciclos combinados a gas natural), como respaldo firme del sistema, toda vez que tanto la energía hidráulica, ya muy desarrollada, como la eólica y la solar, son fuentes variables.
- Fortalecimiento de la interconexión regional, en particular con la inauguración de la planta conversora y las líneas de transmisión que nos permitan la conexión en extra-alta tensión con Brasil.
- Reforma de la refinería de La Teja, para mejorar la calidad de su producción (desulfurización) desde el punto de vista ambiental y de impacto en los motores, y también para aumentar su capacidad.
- Continuación de la prospección de hidrocarburos *off shore* y *on shore*, que tal vez arroje resultados favorables a mediano plazo.
- Desarrollo de los proyectos de biocombustibles, tanto de bioetanol como de biodiesel, para satisfacer la demanda local de combustibles líquidos para el transporte y disminuir las necesidades de importación de derivados.

El conjunto de acciones en curso y previstas implica para el sector energético nacional una necesidad de captar inversiones de la siguiente entidad (cifras en millones de dólares):

- ▶ Hidrocarburos: recepción, conversión y distribución US\$ 3490
- ▶ Hidrocarburos: prospección y exploración US\$ 3519
- ▶ Sector eléctrico: generación US\$ 6135
- ▶ Sector eléctrico: transmisión US\$ 1700
- ▶ Sector eléctrico: distribución US\$ 5800

Entre los impactos esperados se destacan:

- Diversificación de la oferta energética, con introducción del gas natural y las energías renovables. Sustitución de derivados del petróleo.
- Mejora en la disponibilidad de generación eléctrica en años de baja hidraulicidad, al contar con generación a costos menores que la electricidad importada de la región o la generación a gasoil.
- La baja utilización inicial en términos medios y de pico de la planta regasificadora generan incentivos para promover una mayor penetración del gas natural sustituyendo otras fuentes, en los sectores donde es posible, y apuntando a su exportación.
- Se prevé una disminución del consumo de gasoil importado para generación eléctrica, a partir de la puesta en marcha de la regasificadora. Al mismo tiempo, caerá el consumo de *fuel oil*, al sustituirse la generación eléctrica por gas, o directamente al salir de operación las centrales de *fuel* que quedan operativas. En esto, se alinearía al país con las tendencias globales, que marcan la creciente sustitución de combustibles líquidos por la generación eléctrica.
- También se espera una sustitución parcial y gradual del *fuel* a nivel industrial y en menor medida residencial, y su sustitución por gas.

- El mercado del GLP también sufrirá la sustitución por el gas natural, en las instalaciones que consumen propano a granel, aunque mucho más lentamente en el mercado domiciliario de garrafas, que requiere inversiones por parte de los consumidores y cambios en los hábitos de las familias. Muchas residencias no están preparadas para la introducción del gas natural, incluso por razones de normativa.
- Este escenario presenta una sensibilidad creciente en el tiempo frente a la variación del precio del gas natural en puerto de Montevideo, llegando a un entorno del 4% de variación del costo de abastecimiento de la demanda (CAD) al final del período ante incrementos de este precio.
- Desde el punto de vista ambiental, los mayores consumos energéticos siempre son un desafío, pero las medidas tomadas mitigarán la emisión de gases de efecto invernadero al introducir las ERNC y el gas natural, disminuyendo el uso de combustibles líquidos de origen fósil.
- Asimismo, el desarrollo de tecnologías más eficientes y de conductas sociales más adecuadas permitirá seguir el sendero de mejora de la intensidad energética que se plantea a nivel global y que se confirma en los cálculos del modelo.

En la segunda parte del trabajo se aplica la misma metodología para establecer las necesidades de inversiones en energía en el Escenario Alternativo, y se llega a una cifra apenas superior a la determinada para el Escenario de Referencia: US\$ 21.999 millones versus US\$ 20.644 millones.

Es interesante subrayar que el crecimiento económico y el crecimiento de la demanda de energía eléctrica para ambos escenarios se mantienen prácticamente en una misma relación, lo que se debe a que en el Escenario Alternativo se compensan los efectos de un mayor consumo específico de la megaminería con la baja intensidad energética de los servicios de alto valor agregado.

Pero debe destacarse también que si en el Escenario A (de Referencia), ya resultaba imprescindible avanzar rápidamente, para evitar que la infraestructura energética se transforme en un cuello de botella para el desarrollo, en el Escenario B (Alternativo) la velocidad de realización de los proyectos resulta crítica, lo cual pone presiones importantes incluso sobre aspectos como la institucionalidad y la gobernanza del sector, y los mecanismos de financiamiento.

En el Escenario B los impactos son similares a los del Escenario A, las variaciones se producen por la propia naturaleza de la mayor intensidad económica:

- En ese sentido, se constata aquí también la diversificación de la oferta energética al aparecer el gas natural y desarrollarse las energías renovables. Esto trae aparejada una mejora en la disponibilidad de generación eléctrica en años de baja hidraulicidad y la sustitución del gasoil importado por GNL en la generación, así como la mejora de la eficiencia energética, entre otros.
- Entre otras cosas, el mayor desarrollo de la actividad económica, redundaría en una mayor demanda y por lo tanto un despacho mayor de las centrales térmicas que operarán a gas natural.

- Este escenario presenta una mayor sensibilidad que el primero, frente a la variación del precio del gas natural en puerto de Montevideo, llegando a valores significativos de variación del CAD al final del período ante incrementos de este precio.
- Desde el punto de vista ambiental, los mayores consumos energéticos son un mayor desafío en este escenario, pese a las medidas que mitiguen la emisión de gases de efecto invernadero al introducir las ERNC y mejorar la eficiencia energética.

Las necesidades de inversión aumentan en este segundo escenario, pero no lo hacen de manera proporcional, si tomamos en cuenta el crecimiento de la economía. Esto se puede deber a que en el Escenario A hay obras a realizar para superar restricciones del presente, cuyas holguras permiten luego crecimientos adicionales. Contribuye a esto el problema de escala del Uruguay, que obliga a realizar algunos proyectos de cierto porte, que no se pueden modular de acuerdo a nuestras necesidades.

En conclusión, en este segundo escenario el país está inmerso en un fuerte desarrollo socioeconómico, que requiere de fuertes inversiones y obras en el sector energético. No obstante, buena parte de los proyectos necesarios para el Escenario A serán aprovechados para el Escenario B sin grandes inversiones adicionales, lo cual refuerza su carácter estratégico como habilitadores del desarrollo y la competitividad.

Finalmente, se insiste sobre dos aspectos que parecen claves: primero, la necesidad de manejar inversiones importantes en un marco institucional adecuado, sin sobrecargar las cuentas fiscales; segundo, la necesidad de sostener una estrategia energética de largo plazo, más allá de los avatares que en cada momento imponga la coyuntura.

Vialidad

El análisis considera que en Uruguay la vialidad nacional y departamental sirve adecuadamente al territorio y a la población y que su desafío consiste en mantener la calidad del servicio y en actualizar las redes existentes, para lo cual existen dificultades económico-financieras e institucionales.

En los últimos años hubo por un lado un gran crecimiento de la producción y de los tonelajes de carga que se han transportado y por otro lado aparecieron nuevos destinos de concentración de cargas fuera de la capital. Dicho aumento en la demanda y dicha diversificación de destinos, condujeron a una situación crítica de las redes viales, máxime cuando no se han aumentado los recursos para reponer la infraestructura vial y para su mantenimiento.

En este trabajo se considera la recuperación del patrimonio existente y también la actualización de los nuevos itinerarios viales en un escenario de crecimiento económico de 3,5% anual entre 2015 y 2020.

Se estima en US\$ 1300 millones el monto de inversión necesario para recuperar el rezago generado desde el año 2000 en rehabilitación y mantenimiento de la red vial nacional.

Por otra parte, se requiere la realización de obras extraordinarias en zonas concretas como consecuencia del incremento de la producción (forestal y agrícola) y el cambio en

los flujos de tránsito. Se trata de las rutas de acceso a Fray Bentos, a Nueva Palmira y a Conchillas, de la ruta 7 y de otras rutas agrícolas (2 y 21). Los montos estimados en estos casos alcanzan a aproximadamente unos US\$ 370 millones. No se consideran obras en rutas de acceso a La Paloma que deberían considerarse en caso de desarrollarse el proyecto del puerto de Aguas Profundas.

De este modo, si a lo que sería un presupuesto anual «normal» para mantener la red nacional y departamental en el régimen estacionario (estimado en US\$ 457 millones) se suma la «puesta al día» del rezago referido en un período de cinco años (US\$ 260 millones anuales) así como la realización de las obras extraordinarias indicadas (US\$ 70 millones anuales), en el mismo lapso, se llega a un presupuesto anual en cinco años, de US\$ 787 millones.

Luego, con una visión de más largo plazo, para el período de 2020 a 2030, se identifican 34 obras, clasificadas en nueve grupos, ya sea colonizadoras de territorios de accesibilidad compleja, ya sea que se prevé que serán zonas sobredemandadas, que insumirían unos US\$ 1200 millones, o sea unos US\$ 120 millones anuales.

Por lo tanto, una vez transcurrido el período quinquenal inicial (2015-2020), deducidos los US\$ 330 millones de puesta al día y de obras extraordinarias, y sumados US\$ 120 millones anuales de nuevas obras (2020-2030), se llegaría a un presupuesto anual de US\$ 577 millones. Esto, sin considerarse grandes inversiones que requieran de infraestructuras mayores, como lo que sería necesario en el caso del Escenario B.

En el documento también se analizan mecanismos de financiamiento viables y se consideran aspectos de la gestión que requieren de fortalecimiento y mejoras institucionales. En materia de financiamiento se concluye que la inversión en vialidad solo se puede financiar mediante impuestos, no siendo relevantes los ingresos por peajes. Y entre los impuestos, se apunta al que grava los combustibles.

En la segunda parte del trabajo, en primer lugar se identifican y cuantifican las inversiones adicionales que se deberían realizar ante cambios en el escenario considerado.

Luego se realiza una aproximación a la evaluación de la rentabilidad de aplicar los recursos a la reinversión y al rezago de la reinversión en la red nacional y en forma genérica, y una evaluación básica de las obras extraordinarias identificadas como resultado del cambio de la geografía del transporte según los itinerarios que se indicaron en la primera etapa.

En forma similar, se realiza una aproximación a la evaluación de la rentabilidad de la reinversión en forma genérica para las redes departamentales.

Luego, para el período 2020 a 2030, se realiza una evaluación aproximada de las inversiones de aumento de capacidad preidentificadas en la primera parte de este trabajo por el método del beneficio del consumidor y de las obras de complemento de la red vial nacional.

Como resultado de esta evaluación podrán determinarse criterios generales de orientación de la inversión vial y, con cierto grado de aproximación, un Plan de Obras para el período 2020 a 2030.

Justificada la rentabilidad de asignación de los recursos se plantea la reforma de la asignación de la carga a usuarios o su equivalente sustituto de financiamiento externo y un diseño preliminar de los mecanismos de administración de los recursos y de participación sobre los recursos por parte de los diversos actores receptores.

Se consideran como recursos disponibles para financiar la inversión en infraestructura vial, a los impuestos que gravan los combustibles y a los peajes, en el nivel nacional, y a las patentes de rodados, en el nivel departamental.

De las proyecciones realizadas, surge que los niveles actuales de tributación nacional y departamental exceden las necesidades de recursos para la atención de la red vial rural y urbana del país, sin necesidad de recurrir a nueva tributación, permitiendo atender la red vial en su mantenimiento, reinversión, absorción del rezago y acompañamiento del crecimiento.

Del análisis de factibilidad y rentabilidad realizado, surge claramente que salvo en casos excepcionales, la enorme mayoría de los tramos al ser rehabilitados resultan en inversiones de alto retorno económico por encima de un 12% (tradicional tasa de oportunidad del capital para proyectos) y aún más si se considera una tasa de oportunidad de capital actual, coyuntural, del 5% para proyectos de infraestructura.

Existen algunos tramos aislados y algunos casos de carreteras de bajo tránsito que resultaron sobreinvertidas desde su origen y que una reinversión de reposición podría repetir el proceso de sobreinversión. También surge del análisis, que en el caso de pavimentos que se encuentran en estado regular, la aplicación de recursos puede resultar más riesgosa y obtenerse una baja rentabilidad, que en el caso de los pavimentos en mal estado.

Ferrocarril

En el documento referido al sector del ferrocarril se describe en primer lugar la situación actual del transporte ferroviario, tanto en materia de recursos (vías férreas y material rodante) como en materia de organización empresarial e institucional. Luego se describe la situación actual de la demanda de servicios de ferrocarril.

Se destacan algunas consideraciones económicas (externalidades y en materia de costos) que justificarían un uso más intensivo de los ferrocarriles. Se estiman en US\$ 18,5 millones los ahorros en cinco años, debidos a externalidades (accidentalidad, contaminación atmosférica, efecto invernadero y ruido) y en US\$ 60,9 millones el ahorro de combustible por el uso ferroviario *vis à vis* el carretero.

Se plantean las posibilidades de crecimiento del sector en el marco de una nueva estrategia de negocios, destacándose la posibilidad de desarrollar terminales logísticas ferroviarias. Dichas terminales, ya sean portuarias o extraportuarias, son los instrumentos logísticos que permiten vincular de forma económica al transporte ferroviario con los puertos de carga/descarga de las mercaderías. Ellas suponen un cambio en la modalidad del transporte, incorporando servicios logísticos intermedios como almacenaje, clasificación, embalaje, consolidación de contenedores, etcétera.

El desarrollo de este tipo de terminales en localizaciones claves de la red ferroviaria, permitirá una potenciación del transporte ferroviario y generará al mismo tiempo una unidad de negocio logístico rentable en sí misma. Para vincular el modo ferroviario con los puertos a través de estas terminales, será necesario que ellas estén dentro de los puertos, o que se encuentren conectadas con ellos por medio de caminos diseñados para tránsito pesado y a distancias económicamente competitivas.

La actual ordenanza municipal de Montevideo para el transporte metropolitano limita fuertemente las posibilidades de localización de terminales extraportuarias vinculadas con el puerto de Montevideo. La Intendencia establece corredores a través de los cuales se puede circular con camiones de 45 toneladas brutas (máximo de 28 a 30 toneladas efectivas). Estos son la Rambla Portuaria, los accesos a Montevideo (sobre rutas 1 y 5) y el Anillo Perimetral (conexión con rutas 6 y 8). En ese marco, las posibles localizaciones serían el puerto de Montevideo (ANP) y tres predios de AFE: la Estación Carnelli, la Estación La Tablada y un predio en Manga.

Finalmente, en este documento se describe el plan de desarrollo de AFE así como los objetivos estratégicos del MTOP para el sector, y se indican las inversiones necesarias para rehabilitación de líneas y actualización de equipos.

Las inversiones en las áreas de infraestructura y material rodante sumadas a una gestión empresarial adecuada permitirán viabilizar la operativa ferroviaria, reduciendo los costos de operación de los trenes al posibilitar entre otras cosas reducir los tiempos rotación de vagones, por los efectos de la disminución en los tiempos de trayecto así como en los de carga y descarga de las mercancías.

Para determinar las inversiones en el material rodante se requiere la realización de un diseño de explotación ferroviaria que optimice los costos operativos asociados y que satisfaga la demanda proyectada, tomando en cuenta los niveles de inversión en vías férreas y las terminales de transferencia de cargas.

Específicamente con relación a las inversiones en vías férreas, los planes actuales para mejorar los 422 km de la conexión Centro y los casi 330 km de la conexión Oeste, requerirán que se realice una inversión evaluada en el orden de los U\$S 210 millones.

En la segunda parte del trabajo se estima la demanda por servicios de transporte ferroviario a nivel de prefactibilidad y se plantean escenarios alternativos en función de dicha demanda y de las posibilidades de satisfacerla mediante inversiones.

Partiéndose de un «escenario base» actual, que moviliza anualmente 1,4 millones de toneladas de carga, se plantea un primer «escenario base con mejoras» en el cual se realizan inversiones en infraestructura y material rodante y se modifica la gestión, que permitirían elevar la carga a 2,1 millones de toneladas por año. Esto se produciría por la derivación de carga de clientes actuales de la empresa, desde el modo carretero al ferroviario.

Mientras tanto, en el denominado «escenario potencial» se llegaría a movilizar 6,1 millones de toneladas por año. La probabilidad de ocurrencia de este escenario de demanda está fuertemente condicionada a la concreción de proyectos productivos de producción

de clínquer que tengan al ferrocarril como eslabón fundamental en su cadena logística de distribución y en menor medida de los productos forestales industrializados. El otro componente importante serían las cargas de granos y contenedores del comercio exterior del Uruguay que utilicen un eventual puerto de aguas profundas.

Las principales conclusiones del trabajo realizado son las siguientes:

- Actualmente AFE se encuentra en una situación crítica desde el punto de vista económico, técnico y de gestión. Tiene una productividad de las más bajas de los ferrocarriles del continente. Sin embargo, el aumento sostenido de la producción del país, sumado a los nuevos proyectos productivos que se están desarrollando en Uruguay, genera una oportunidad para el desarrollo del ferrocarril.
- Para que la empresa ferroviaria pueda aprovechar esta oportunidad deberá buscar transformarse en una empresa de logística, invirtiendo en material rodante, incorporando servicios logísticos y mejorando sustancialmente la gestión empresarial, lo que posibilitará el incremento del volumen de cargas movilizado y la captación de nuevos tráficos.
- Las acciones a tomar deberían conformar una estrategia para recuperar el posicionamiento y la participación del modo ferroviario frente a los otros modos, tomando en cuenta la complementación entre los modos según las ventajas comparativas de cada uno de ellos.
- Para satisfacer la demanda potencial y lograr una explotación eficiente, se plantea la necesidad de realizar inversiones en las vías férreas identificadas en el estudio, las cuales representan U\$S 975.000.000.
- Las inversiones en material rodante consisten en la adquisición de vagones y locomotoras así como también la reparación y puesta a punto del material rodante más moderno que actualmente usa AFE, y suponen una inversión del orden de U\$S 130.000.000.
- Con el objetivo de incorporar servicios logísticos intermedios como almacenaje, clasificación, embalaje, consolidación de contenedores, etcétera, se propone la creación de terminales logísticas ferroviarias en diferentes terrenos propiedad del ferrocarril. Las inversiones en dichas terminales fueron estimadas en U\$S 24.000.000.
- De acuerdo a la demanda prevista, a las inversiones estimadas para la red ferroviaria y para el material rodante, y considerando parámetros de operación con niveles razonables de eficiencia, se analiza y demuestra que la explotación ferroviaria de las líneas Rivera, Río Branco, Minas, del Litoral, Mercedes y Rocha resultaría rentable en el período de veinticinco años considerado.
- Con relación a las vías férreas, las inversiones necesarias para adecuarlas a la demanda prevista serían rentables para el país en virtud de los ahorros que se generan por consumo de combustible y por externalidades (accidentalidad, contaminación y cambio climático). Parece lógico entonces, que ellas sean afrontadas totalmente por el Estado, poniendo en una situación de mayor equidad a los dos modos del transporte terrestre.

Puertos

En este caso se presenta un diagnóstico sobre la situación actual del sector en Uruguay, que permitirá identificar de manera objetiva los elementos de infraestructura y gestión sobre los cuales se debería actuar para mejorar la actividad y la competitividad de los puertos comerciales.

El desarrollo del trabajo se realiza por unidades portuarias, ya se trate de puertos y terminales portuarias existentes, como de proyectos portuarios.

Para los primeros se describen las instalaciones y sus respectivos movimientos de mercaderías, y en los casos de Montevideo y Nueva Palmira se resalta la situación en materia de nuevas inversiones en terminales e instalaciones portuarias y en el dragado de canales de acceso.

En el caso del puerto de Montevideo, se destacan como fortalezas: su posición geográfica ventajosa para tráficos con origen o destino en el litoral marítimo argentino y en puertos de la Hidrovía Paraguay-Paraná; la factibilidad económica de contar con profundidad de 40 pies con un diferencial de cinco pies con relación a Buenos Aires; el régimen de «puerto libre» que simplifica las tramitaciones para las operaciones de transbordo; los niveles tarifarios, comparables con los de otros puertos de la región; los rendimientos operativos razonables y la buena disponibilidad de conexiones para operaciones con contenedores refrigerados; y los beneficios para las exportaciones argentinas por el adelanto en la percepción de cartas de crédito y reembolsos. Por el contrario, sus principales debilidades actuales consisten en la escasez de tráfico de contenedores propio y de áreas para el almacenamiento de contenedores, en la inexistencia de terminales especializadas de carga y descarga de graneles, así como en las limitaciones en la profundidad máxima en la mayoría de los sitios de atraque. Las oportunidades del puerto de Montevideo se encuentran en la posibilidad de dar servicio a buques de gran porte por contar con dos muelles para contenedores diseñados para 14 m de profundidad y de una terminal especializada para graneles concesionada recientemente, en aumentar la participación del modo ferroviario, lo que permitiría efectuar conexiones con zonas fronterizas en Brasil y Argentina, y en el posible incremento de la actividad con contenedores en puertos fluviales *up-river*. Por último, las amenazas consisten en la posibilidad de disminución de las ventajas competitivas de Montevideo desde el punto de vista aduanero, en la eventual pérdida del tráfico de trasbordo de contenedores por la suspensión de la Ley de Cabotaje en Argentina o la reserva de bandera para tráfico entre países de la región y en la consolidación de puertos brasileños como *hub* regionales.

Entre los restantes puertos se destaca el caso del de Nueva Palmira, donde el 80% de la carga es movilizada por dos terminales privadas (Navíos y ONTUR) y la mayor parte del resto de la carga es movilizada por la concesionaria de las instalaciones portuarias para granos (TGU) a través del puerto público de la ANP. Las dos terminales privadas proyectan ampliaciones. En la medida en que estas se concreten y que en las instalaciones en el puerto de la ANP se logren mejores rendimientos en la operación, se podrá seguir satisfaciendo la demanda creciente en la región. Asimismo es clave a esos efectos la realización

del dragado a 34 pies, del canal Martín García, para posibilitar la carga de los buques de mayor calado. También están pendientes la aprobación de proyectos portuarios privados y definiciones en materia de ampliación de la zona portuaria que de concretarse darían lugar a un mayor desarrollo del sistema portuario de Nueva Palmira. Los problemas de congestión del tráfico de camiones en el acceso al puerto y las distorsiones urbanas que el mismo ocasiona, hacen necesario la construcción del baipás vial proyectado por la DNV del MTOP.

Los otros casos considerados son Fray Bentos, Colonia, Juan Lacaze, Paysandú, Salto, Punta del Este y La Paloma.

Mientras tanto, los proyectos de nuevos puertos considerados corresponden al puerto de Aguas Profundas y a las terminales portuarias de La Charqueada y Tacuarí al Este del país (Laguna Merín).

En el caso del proyecto del puerto de Aguas Profundas, una debilidad para su concreción es la muy probable falta de demanda mínima a corto y mediano plazos, que permitirían iniciar una primera etapa de inversiones en el proyecto. Sin certeza de carga de mineral de hierro por el PAP, no habría justificación económica posible. Tampoco se conocen aún las características físicas del emplazamiento en forma completa.

No obstante, desde el punto de vista estratégico y comercial, Uruguay necesita contar con un puerto de aguas profundas orientado principalmente al movimiento de petróleo, combustibles, graneles y contenedores, que brinde una oferta portuaria (hoy inexistente) al sistema fluvial-marítimo «Hidrovía Paraná-Paraguay, Río Uruguay, Río de la Plata y Océano Atlántico» con las características que exige y exigirá la tecnología de los grandes buques, de las terminales modernas y de la logística que el comercio mundial y regional viene delineando como exigencias a los puertos, y sin las que los mismos no podrán ser nodos de sus cadenas de transporte marítimo y logísticas. Argentina, Paraguay, Bolivia y el Mato Grosso de Brasil, presentan similares necesidades, para poder comercializar sus productos de una forma mucho más eficiente y competitiva que la actual.

Por lo tanto el desafío de las autoridades nacionales consiste en buscar los caminos y los acuerdos con los países de la región, para que se logre percibir los beneficios y la necesidad de que el referido sistema fluvial-marítimo cuente con una oferta portuaria de capacidad ajustada a las exigencias que el futuro comercio internacional impone a los puertos. El PAP permitiría dotar a la región servida por el mencionado sistema fluvial-marítimo, de la necesaria capacidad y oferta portuaria ajustada a las exigencias que se avecinan, posibilitando potenciar la competitividad del comercio de los productos frente a los de otras regiones mundiales que ya cuentan con sistemas de transporte e infraestructuras concebidos para la optimización de resultados sobre la base de capacidades y complementación eficientes de sus infraestructuras y puertos.

En la segunda parte de este trabajo se formula una propuesta de proyectos de infraestructura para el sector portuario que permita mejorar la actividad y la competitividad de los puertos comerciales del país teniendo en cuenta como horizonte el año 2030, a partir del diagnóstico realizado en la primera parte.

Se proyectan las principales mercaderías a movilizar, a partir de la comprobación de que en dos puertos y mediante dos modalidades, se moviliza la mayoría de la carga. Los dos puertos son los de Montevideo y el Complejo Portuario de Nueva Palmira (CPNP), y las dos modalidades son la de contenedores y la de graneles (fundamentalmente agrícolas). La movilización de carga en los puertos referidos concentra actualmente cerca del 100% del total de la carga movilizada por todos los puertos comerciales uruguayos. Mientras tanto, ambas modalidades de carga en conjunto, representaron el 84% de las toneladas movilizadas por los puertos comerciales del país. Es en esos puertos y en esas modalidades de carga donde debe focalizarse la inversión.

En el caso de la movilización de contenedores que se realiza por el puerto de Montevideo, surge de las proyecciones realizadas que hacia el año 2025 se estaría alcanzando la capacidad de la infraestructura para contenedores hoy día existente.

La realización de la inversión de la Terminal de Graneles del concesionario OBRINEL en el puerto de Montevideo permitiría que las proyecciones de carga de graneles por ese puerto estuvieran cubiertas hasta el año 2030. Pero si no se concretara dicha inversión, se generarían esperas considerables de los buques que afectarían el costo de los fletes para granos y chips a partir del año 2020.

Mientras tanto, la capacidad instalada de descarga de graneles en el puerto de Montevideo estaría siendo alcanzada hacia el año 2020.

La suma de las capacidades instaladas en el CPNP y en la Estación Flotante en Punta Arenal cubrirían los volúmenes de carga de granos previstos para el año 2030 en la hipótesis de que el proyecto de industria aceitera de Cereoil en La Agraciada se concretara en 2015. Pero de no concretarse dicho proyecto, las capacidades instaladas referidas, cubrirían los volúmenes de carga de granos previstos para el 2020, pero no los previstos para el 2030, aunque en este caso con un déficit muy pequeño.

También hasta el año 2030 se estarían cubriendo las proyecciones de transbordo de granos con las capacidades instaladas en el CPNP y la Estación Flotante.

Los dragados a mayor profundidad de los canales de acceso al puerto de Montevideo, así como el del Canal Martín García y los del río Uruguay, serían acciones fundamentales para aumentar la capacidad de movilización de contenedores y graneles por el puerto de Montevideo y por los del CPNP, así como para fortalecer la posición competitiva para mantener los trasbordos de contenedores y graneles regionales, y para revertir la situación de estancamiento del puerto de Fray Bentos.

Del análisis realizado, surge la necesidad de inversiones por US\$ 1733,7 millones en un período de quince años (2015-2030), o sea, una inversión promedio anual de US\$ 115,6 millones. La mayor parte (79%) de ella se realizaría en Montevideo (US\$ 855,5 millones) y en el CPNP (US\$ 517 millones).

Si se tiene en cuenta que parte de esa inversión estaría a cargo del sector privado, se podría estimar preliminarmente que la inversión a asumir por el sector público ascendería a US\$ 920,2 millones, mientras que el sector privado asumiría una inversión de

US\$ 813,5 millones. Resultando entonces que, en el período de quince años del 2015 al 2030, la inversión pública promedio anual sería de unos US\$ 61 millones, y la inversión privada promedio anual sería de unos US\$ 54 millones.

Conclusiones

En Uruguay existen dos grandes limitaciones al crecimiento económico, educación e infraestructura, es decir, capital humano y capital físico. No es coincidencia que en junio de 2013, CERES haya estimado que la producción del país estaba más allá de los límites de la frontera de posibilidades de producción. Ese análisis coincide con la visión predominante entre los economistas uruguayos en cuanto a que se está en la fase alta del ciclo económico.

De los dos factores limitantes del crecimiento, este trabajo trata sobre uno de ellos, el capital físico. Constituye un diagnóstico y una propuesta en materia de infraestructura en cuatro áreas clave y en dos escenarios posibles y alternativos.

El de la infraestructura es un tema en proceso en el Uruguay, que mientras se desarrolló este trabajo siguió en permanente evolución a nivel público. Sin ir más lejos, estuvo presente el debate sobre la localización del futuro puerto de Aguas Profundas, surgió una iniciativa de China en materia de ferrocarriles (China también ha mostrado interés en el PAP), se inició el proceso de concreción del proyecto de la planta regasificadora, se ha seguido avanzando en materia de prospección petrolera, se han comenzado a instalar los molinos para la generación de energía eólica. Por citar solo algunos de los casos más notorios.

Los recursos requeridos son considerables, en parte por el rezago en la realización de obras, en parte por la magnitud de las cifras involucradas en nuevos proyectos que no es posible no asociar con el futuro desarrollo del país: una nueva planta de celulosa, la explotación del hierro, etcétera.

En materia de energía es donde se habrán de requerir las mayores inversiones. Como resultado de ello, se irá a una menor dependencia del petróleo importado y de la hidráulicidad de las represas. Y, por ende, a una mayor autonomía del país y a una menor dependencia del aprovisionamiento de energía en la región.

También en los puertos se deberán realizar muy importantes inversiones, no solo en la construcción del PAP, sino también a los efectos de una mejor y mayor explotación de los puertos de Montevideo y del CPNP, en capacidad de movimiento de contenedores y graneles, por ampliaciones y dragados de canales a más profundidad que permitan el acceso de buques de mayor calado.

En vialidad, la red existe en lo esencial y solo se la deberá ampliar excepcionalmente. Pero su actualización y mantenimiento insumirá recursos de los que no ha dispuesto en lo que va del siglo. La fuente ha de ser impositiva, en última instancia, dado que los peajes no son materialmente relevantes.

Y en materia de FFCC deben tomarse en cuenta el ahorro que su uso implica en materia de vialidad y las externalidades positivas que produce, que justificarían la provisión de recursos para la recuperación de la red existente. Y, dependiendo de la explotación de minerales y, eventualmente, de la localización de nuevas industrias, el desarrollo de nuevas líneas.

Es evidente que solo en parte serán recursos provenientes del financiamiento público, por lo que se deberán diseñar formas alternativas de propiedad o gestión, así como fortalecer la institucionalidad vinculada a la gestión de los proyectos, desde su inicio hasta su seguimiento una vez puestos en funcionamiento.



Parte III

Presentación a la Parte III

Las alternativas de inserción internacional que tiene ante sí Uruguay pueden merecer diversos análisis, que es necesario actualizar permanentemente, bajo el peso de una creciente incertidumbre. El tema tiene una impronta desafiante, las tendencias globales parecen estar en movimiento, formar parte de una realidad no totalmente establecida, retocada cotidianamente.

Pero hay elementos del cuadro que aparecen nítidos a la mirada inquisitiva. El contador Enrique Iglesias al abrir el encuentro sintetizó sobre el tema:

Estamos ante un cambio de época, se está gestando una cosa distinta a lo que hemos vivido hasta ahora. Se está dando la transferencia de poder más grande de la historia de la humanidad, del Occidente al Oriente, del Atlántico al Pacífico. Vivimos una crisis que fue provocada por los excesos del mundo financiero, y hasta que eso no se corrija no saldremos de ella, todo esto va a demorar décadas en asentarse. Creo que vamos hacia un mundo más fragmentado y con una fuerte tendencia a la desigualdad. Hay nuevos actores, como las potencias emergentes, y nuevos motores, como el conocimiento y la innovación. Sin embargo, creo que es apresurado declarar el fin del predominio estadounidense.

El lugar de observación es un pequeño país, situado entre dos grandes, los tres con frente al Atlántico Sur. Marcando los desniveles en la globalización, Marcel Vaillant acota en su trabajo que el 95% del comercio internacional se concentra en tres macroregiones, Norteamérica, Europa y el sudeste asiático, conglomerados que se caracterizan también por los mayores niveles de comercio intrarregional. «Orden de archipiélagos» le llaman Caetano, Padrón y Barreto, que buscan establecer las posibilidades y restricciones provenientes de «escenarios multilaterales en entredicho, procesos de integración regional interpelados y un nuevo marco de rediscusión de reglas y pautas del comercio y de las finanzas internacionales».

En el debate realizado en la Fundación ASTUR¹, al igual que en todos los ámbitos donde se discute la inserción internacional, se encuentran apreciaciones coincidentes, complementarias, en cuanto a la coyuntura mundial, y discrepantes en cuanto a los trayectos posibles de inserción en el mapa actual. Hay conciencia de que la dificultad de construir consensos en la materia está ligada a los diversos modelos de desarrollo que se proponen para el país: cada proyecto de futuro dibuja su particular camino.

1 La lista de invitados: Marcelo Abdala, Sergio Abreu, Nicolás Albertoni, Luis Almagro, Luis Bértola, Gustavo Bittencourt, Gerardo Caetano, Diego Cánepa, Manuel Flores, Pablo García, Gladis Genua, Gonzalo Koncke, Gustavo Leal, José Mahía, Álvaro Ons, Álvaro Padrón, Ope Pasquet, Nicole Perelmuter, Luis Porto, Álvaro Queijo, José Manuel Quijano, Martín Rivero, Peter Siegenthaler, Miguel Taborga, Juan José Taccone y Marcel Vaillant.

Los debates tienden a concentrarse en los desarrollos de la integración regional. Tanto los cortes gruesos como las exploraciones sutiles van conformando una pirámide, y a medida que se avanza cada nuevo argumento tiende a caer hacia uno u otro lado: hacia una incierta pero ineludible integración latinoamericana como portal de relación con el mundo, o hacia una vinculación que en alguna medida saltee esas instancias cercanas y se conecte directamente con las áreas nucleadas por Estados Unidos. También, sin duda, muchas posturas tratan de definir un pragmático y arduo «camino del medio», tomando lo mejor del regionalismo con la mano izquierda y tendiendo la diestra en dirección a otros interlocutores más lejanos.

Para Enrique Iglesias, América Latina sorteó muy bien el 2009 y el 2010 gracias a una buena conducta macroeconómica, a una muy buena coyuntura de precios de exportación, «y a una banca aburrida y sólida, la de siempre», pero piensa que se terminó el viento de cola. Ve importante que se junte toda América Latina, que haya cooperación y acuerdos políticos, pero le preocupa que esté trabada la concertación de cosas económicas, y que el MERCOSUR se pueda agregar a la lista de los desencantos en la larga historia de intentos integradores.

La importancia e influencia que puedan tener las bases políticas comunes a varios gobiernos latinoamericanos a la hora de incidir sobre otras variables es observada con diferentes valoraciones. Marcel Vaillant, por ejemplo, ve en forma negativa «la preponderancia a límites alarmantes» de la diplomacia presidencial, por la «particular y excluyente visión» de los actores políticos, su desconocimiento y voluntarismo. Por su parte, Caetano, Padrón y Barreto reivindican «la dimensión esencialmente política en la definición última de la política exterior, la primacía del factor político [...] a contramano de visiones coyunturalistas, economicistas o historicistas».

Enrique Iglesias tomó postura:

Yo soy mercosuriano, no podemos irnos de la geografía y de la historia, pero creo que nos está faltando capacidad de concreción. Brasil y Argentina tienen ahora un momento de reflexión, pero mi conclusión es que no hay que pedirle a los países más de lo que pueden dar, debemos bajar las expectativas a lo que es posible y realizarlo, porque si no, nos quedamos con los costos y no con los beneficios. El potencial de América Latina es muy grande, yo prefiero postergar la tarifa común y tener un buen programa de infraestructura regional, un buen programa de tecnología. El país debe ubicarse en estos temas porque en ellos nos va la vida.

Piensa que el país, aunque está expuesto a los vendavales de los vecinos, tiene un papel activo que cumplir en materia regional, «trabajando por la no fragmentación de América Latina, lo que sería consistente con toda nuestra historia».

El canciller Almagro, aunque su ejercicio de las relaciones internacionales debe someterse muchas veces al juego político secundario, ha sostenido que hay que insertarse en un mundo de incertidumbres con base en una lógica regional; que el escudo frente a las turbulencias que llegan de afuera es profundizar la diversificación de los vínculos, de la producción exportable y de los mercados, pero que los espacios de mejor crecimiento e

industrialización han estado siempre conectados a la región. Esta definición, su desarrollo práctico, ha llevado a observar como no antagónica la presencia en conjuntos que se presentan como divergentes, por ejemplo el ALBA y la Alianza del Pacífico, exploraciones que de todos modos se conciben subordinadas a una clave colectiva. El mismo perfil estratégico tiene la búsqueda de mayores espacios de flexibilidad y autonomía dentro del MERCOSUR para el diseño de acuerdos comerciales propios.

Por su parte Caetano *et al.* proponen descartar «el camino dogmático de la apertura irrestricta» que se saltee el vecindario, y recelar del vínculo directo, «en clave de bilateralismo ingenuo», con la globalización. Si bien consideran que los procesos de integración no han alcanzado el desarrollo esperado, plantean que hay que desplegar acciones e iniciativas en todos los escenarios, pero «desde la región y nunca contra la región», impulsando «una agenda efectiva de sinceramiento y de prospectiva integracionista en el continente».

En otro de los trabajos de esta Parte III, Marcel Vaillant propone profundizar los acuerdos existentes con los países del Pacífico de América Latina, integrarse a la Alianza para el Pacífico, y acercarse al proceso en el que participa Estados Unidos en la Trans Pacific Partnership, que reúne a países de todas las orillas de ese océano. A la vez, dice Vaillant, se requiere promover la opción de soluciones bilaterales en las negociaciones del MERCOSUR, en particular las que se desarrollan con la Unión Europea.

Otra corriente de opinión acerca de la inserción internacional es expresada por Ernesto Talvi, director académico del Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES). Para Talvi un trayecto más conveniente pasa por incorporarse a la Alianza del Pacífico y reconsiderar tratados de libre comercio con los principales mercados del mundo (Estados Unidos, Europa, Japón, Corea). Lograr accesos preferenciales a esos grandes mercados permitiría salir de la situación de «anclados en el MERCOSUR».

Quienes comparten o bordean este último camino descreen inclusive de la existencia misma de la entidad América Latina, basándose en «la vaguedad del concepto», exponiendo prevenciones sobre las burocracias internacionales, destacando las rivalidades que atraviesan el continente, y la abundancia de proyectos integradores nunca terminados. Al MERCOSUR se le critican las promesas incumplidas, la lentitud, los retrocesos, las oportunidades perdidas jugando en una «cancha chica», y el excesivo peso dado a lo político en detrimento del interés económico. Por esta vía se admite la «patria grande» solamente como giro retórico, porque «cualquier forma de supranacionalidad a un país como este lo disuelve».

Frente a esa mirada ha habido otra con una fuerte definición estratégica: «Brasil es nuestra China, y sin perder soberanía tenemos que ver cómo nos insertamos en ese liderazgo». Por este rumbo viene la visión de Mujica acerca de «ir en el estribo de Brasil». Uruguay, destacó Iglesias, no puede irse de la geografía, las cadenas de valor no podemos hacerlas con China. Para quienes comparten las líneas generales de la política exterior uruguaya hay hechos que demuestran que esto puede funcionar, como la creación del Grupo de Alto Nivel por los presidentes en 2012, y las perspectivas reales en

la integración de cadenas productivas en el sector naval, en el automotor y en el de alimentos. Compartiendo este enfoque, se expresaron dudas sobre las dificultades que ha tenido Brasil para incorporarse al rediseño de la economía mundial que está en curso. Por este lado viene la inquietud uruguaya por manejarse con distintas velocidades en el MERCOSUR: hay que enganchar con el mundo del hemisferio norte para no quedar aislados de las principales corrientes comerciales.

Durante el seminario realizado en ASTUR se situó uno de los polos de incertidumbre en el accionar futuro de Estados Unidos, cuál será su respuesta frente a la pérdida de poder que experimenta: en la historia se ha visto que cuando hubo cuestionamientos a la potencia hegemónica hubo guerras. Asimismo se consideró que los megatratados del Pacífico y del Atlántico Norte fueron concebidos para contrarrestar el avance de China, y que este país va a llegar a primera economía del mundo en una década, pero en el mismo plazo no va a poder asumir un rol de liderazgo. Si ocurre un repliegue de Estados Unidos de algunos escenarios planetarios, eso tendrá también una secuela de desequilibrios y nuevas inseguridades.

A lo largo de la jornada se fue haciendo un desglose de los mapas geopolíticos, incluyendo temas como la demografía y las políticas migratorias, las nuevas energías, sustentables o no, la deforestación y las emisiones de CO₂, las consecuencias del cambio climático, las reservas de agua, el perfil de las nuevas sociedades a lo largo del globo, los despliegues de poder militar y político. Algunos análisis intentaban volver a juntarlos: «El resto del mundo ve a América del Sur y a África como reservorios naturales, aunque a veces no se hace lo necesario para seguir siéndolo, la política ambiental muchas veces es *pour la galerie*, no hay estudios, ni normas, ni controles».

Se abordaron fenómenos novedosos, como el estancamiento de la Organización Mundial del Comercio (OMC), con sus derivaciones proteccionistas, y el reflujo político de ciertos grupos e instituciones internacionales, como el G8 o el G20, y se explicaron las ascendentes cifras del comercio mundial por el crecimiento de India y China y el comercio intrafirma de las multinacionales.

Se vinculó la inserción a ciertas debilidades de la estructura productiva, que sigue un patrón de primarización, anotando que se deberían encontrar y priorizar sectores portadores de crecimiento a largo plazo. También se opinó que lo que importa es la complejidad de los procesos, su generación de múltiples actores, mano de obra calificada y altos salarios. Otra apreciación que se hizo fue sobre la excesiva concentración de factores productivos, por ejemplo la tierra, que aun con crecimiento no asegura redistribución.

Por su tamaño este es un país tomador de precios internacionales, con escaso peso negociador. «Si nosotros nos equivocamos, nos ponemos al borde de la crisis existencial». Para cubrir estas debilidades se han buscado apoyos en espacios multilaterales y bloques regionales. También se criticó cierto aldeanismo predominante en el país, que no percibe la importancia de lo internacional, y una percepción del tiempo marcada por la agenda del presente y los tiempos electorales, que tiene que ver con la dinámica cultural, con el peso del pasado. Y se dijo que a veces nos frustramos porque pedimos, en

tiempos históricos muy cortos, resultados que son inverosímiles, hacemos los procesos a medias y esperamos que den resultados totales.

Sin embargo, se destacaron ciertas ventajas. Uruguay ha tenido tradicionalmente un liderazgo de reflexión y propuesta, en parte porque como país pequeño no despierta desconfianza. «Somos creíbles a la hora de dialogar y de negociar, y este no es un tema menor, porque nuestro voto vale igual que otros.» Por otro lado, el tamaño de su mercado, además de darle cierto grado de flexibilidad, lo posiciona como «país prototipo», de bajo riesgo para la inversión en procesos sofisticados, que si funcionan acá se replican a otra escala en países más grandes, proceso del que ya hay ejemplos. Asimismo se dijo que nuestra sociedad es vista desde el exterior como amable, receptiva, segura, pacífica, tolerante y democrática, activos importantes en una época de megaciudades caóticas y violentas.

Finalmente, se observó que el país está situado al margen de las grandes corrientes del comercio internacional (dos tercios del comercio marítimo es norte-norte) pero se ubica en el centro de un círculo de dos mil kilómetros que contiene dos tercios de la producción de América del Sur, integrando los polos dinámicos de Brasil y Argentina, lo que puede facilitarle un rol de centro logístico regional. Se habló de la integración física, de las necesidades y desarrollos posibles de puertos, carreteras y vías ferroviarias, de conexiones e intercambios energéticos con los países vecinos.

Al margen del encuentro, se han reconocido retrasos en la realización de obras de infraestructura, y la urgencia de concretarlas para que no haya un «apagón logístico» que ponga límites al crecimiento posible. Las insuficiencias se han hecho evidentes en el marco de nuevas proyecciones de crecimiento, y también de crecientes posibilidades de invertir en solventarlas, comentario que coincide con los hechos por la OCDE mencionados en la presentación de la Parte II y los estudios coordinados por Javier de Haedo.

Posibilidades y restricciones para la inserción internacional del Uruguay en el futuro próximo

Gerardo Caetano / Álvaro Padrón / Viviana Barreto

En estas últimas décadas, los contextos que enmarcan la discusión acerca de las estrategias de inserción internacional de los Estados nacionales han variado dramáticamente. Los avances incontenibles de la globalización se asocian con un visible rebalance de poder mundial, en el que la zona Asia-Pacífico —y en particular China— se convierten en el gran factor dinamizador. Mientras los países desarrollados afrontan desafíos muchas veces inéditos, los nuevos países emergentes —con Brasil entre ellos— comienzan, más allá de sus avatares, a marcar presencia en el nuevo (des)orden internacional. Con los escenarios multilaterales en entredicho, los procesos de integración regional interpelados y un nuevo marco de rediscusión de reglas y pautas del comercio y de las finanzas internacionales, la gobernanza mundial proyecta incertidumbres tan radicales como exigentes.

En ese marco (sí a nuestro juicio,) para países como Uruguay siguen existiendo buenas razones para descartar el camino dogmático de la apertura irrestricta y para recelar del vínculo directo —en clave de bilateralismo ingenuo— con la globalización, y también las hay para afirmar que los procesos de integración en América Latina no han alcanzado el desarrollo esperado y que exigen sinceramientos impostergables para estar a la altura de las exigencias del contexto internacional actual. Por cierto que ya resulta caduca la controversia entre «apertura unilateral» o «cierre» frente a la globalización. Los términos de la polémica real, a menudo mal planteados, apuntan a cómo procesar la inserción internacional de un país pequeño como Uruguay, desde las restricciones y también las oportunidades de los nuevos contextos.¹

GERARDO CAETANO. Doctor en Historia por la Universidad Nacional de La Plata. Coordinador académico del Observatorio Político del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República. Director académico del Centro para la Formación en Integración Regional (Cefir).

ÁLVARO PADRÓN. Director de Proyectos de la Fundación Friedrich Ebert en Uruguay. Secretario General del Instituto del Tercer Mundo.

VIVIANA BARRETO. Maestranda en Relaciones Internacionales, Economía Política e Integración Regional en la Universidad de la República. Miembro del equipo técnico del Centro para la Formación en Integración Regional (Cefir).

1 La versión in extenso de esta investigación y la bibliografía pueden consultarse en <<http://www.fundacionastur.org>> y <<http://www.redmercosur.org>>.

A veintitrés años de la firma del Tratado de Asunción que fundó el MERCOSUR, la profundización a escala mundial de lo que ha dado en llamarse un nuevo «orden de archipiélagos» persiste como un referente importante para entender muchos de los avatares de estos tiempos de mundialización. Sin embargo, los paradigmas de la integración clásica en América Latina están desafiados. La continuidad del statu quo que presentan los mismos —desde el MERCOSUR a la UNASUR o la CELAC— no parece resultar una opción consistente para aprovechar las potencialidades de la región y enfrentar los retos del desarrollo. En ese marco, para un país como Uruguay y de cara al futuro cercano, ¿alcanzará con «ir en el estribo de Brasil» —como ha acuñado en tiempos recientes el presidente Mujica—, negociar cada vez más trabajosamente los diferendos bilaterales con Argentina, sumarnos rutinariamente a los regionalismos actuales y continuar —en la medida que podamos— nuestros bilateralismos múltiples? ¿De qué manera se pueden implementar agendas efectivas de activación de esos procesos integracionistas, que pese a sus logros hoy presentan perfiles de estancamiento e incumplimiento? ¿Cómo un país como Uruguay puede combinar la exigencia de sus intereses nacionales con estrategias reales —sin retórica— de concertaciones regionales para el desarrollo? ¿Cómo se puede disputar mejor una inserción internacional competitiva y menos vulnerable en un mundo tan imprevisible y exigente? ¿Existe algún atajo realmente viable para establecer vínculos más directos y unilaterales con los centros más dinámicos de la economía mundial? En suma, ¿cómo pensar el Uruguay internacional para los futuros diez y veinte años?

Algunos desafíos insoslayables para la política exterior uruguaya

A partir del reconocimiento de los requerimientos particularmente exigentes para el diseño y la implementación de una política exterior en un país como Uruguay, surge como indispensable un primer acercamiento en torno a algunos ejes de trabajo que habría que considerar con particular cuidado en esa dirección. Presentemos en forma sumaria siete de ellos, de una lista por cierto más extensa:

- *La definición de la política exterior en un país como Uruguay debe responder a un conjunto articulado de variables de manera integral y calificada.* Desde la premisa fundamental de que la política exterior constituye un vector clave para toda estrategia de desarrollo, repasemos a simple título indicativo algunos de esos factores insoslayables: definición y articulaciones de intereses y opciones consideradas como prioritarias; elección de los procedimientos más adecuados para la obtención de logros; adopción de visiones y estrategias de mediano y largo plazo, partiendo claro está de las restricciones severas que el país enfrenta para encarar de manera realista acciones de ese porte; promoción de escenarios propicios para la concreción de acuerdos, compromisos y cooperación entre actores e instituciones involucrados, tanto a nivel interno como externo; criterios y pautas ajustadas para el logro de legitimidad interna y externa para las políticas desplegadas; fijación clara de responsabilidades de decisión en materia de todos los asuntos conexos con la política exterior, lo que implica claridad a la hora de explicitar el modelo decisorio elegido, así como firmeza

y coherencia en la implementación de una política que cruce el conjunto de las políticas públicas, en tanto auténtico eje de un proyecto de desarrollo; entre otros.

- *Reivindicación y preservación de la dimensión esencialmente política en la definición última de la política exterior y de las estrategias de inserción internacional priorizadas desde el Estado.* Más allá de que de ninguna manera el Estado debe ser considerado como el actor único en el despliegue de una estrategia nacional de reinserción internacional, sin duda le compete —en acuerdo y tensión con otros actores públicos y privados— un rol de liderazgo en la materia. En tal sentido, más allá del fuerte condicionamiento de factores geográficos, históricos, económicos y coyunturales, la fijación de rumbos, estrategias y procedimientos en las decisiones de política exterior no debe perder de vista nunca la primacía del factor político en la determinación de dichas acciones. La experiencia comparada de cómo actúan hoy las grandes cancillerías del mundo tiende a confirmar con renovado vigor esa primacía de la política, a contramano de visiones coyunturalistas, economicistas o historicistas.
- *Por infinitas razones que le vienen de su historia, de su geografía, de los perfiles de su sociedad, hoy como ayer y como seguramente ocurrirá mañana, el Uruguay es internacional o no es.* Ya no existe espacio para un Uruguay ensimismado y de «fronteras adentro», cerrado al mundo y con pretensiones de autarquía. A partir de esta definición de base, el gran tema radica en advertir (con los ojos bien abiertos y las cuentas bien hechas, con mucha y muy calificada información, con una certera valoración política con perfiles anticipatorios) los retos y también los costos de lo que significa hoy «estar en el mundo», con un perfil dinámico y exitoso de inserción internacional. Ello supone contar con una «cosmovisión» a la altura de las exigencias de estos tiempos, un diseño adecuado e inteligente con relación a cómo elaborar mejor las acciones de política exterior (*cómo ver y actuar en el mundo y en la región, desde dónde, con quiénes compartir de modo privilegiado los datos que emanan de la mirada ensayada, etcétera*).
- *En términos de elección de contenidos y definición de estrategias para la política exterior, no cabe duda de que el país, como tantas veces se ha dicho, «debe jugar y bien en todas las canchas», lo que por cierto no inhibe sino que respalda su opción por radicar su primer eje de acción en y desde la región.* El país debe en los escenarios bilaterales (con Argentina y Brasil pero también con Estados Unidos, Rusia, China o la India), en los regionales (con prioridad en ser usina y factor de equilibrio en el MERCOSUR, en UNASUR, en la olvidada Cuenca del Plata y también en el escenario más vasto —más allá de sus complejidades— de América Latina), en los multilaterales (buscando amplificar su voz, necesariamente agrupado en bloque con otros países próximos en términos programáticos, en foros como el de la OMC o en el sistema de Naciones Unidas). Aprovechando oportunidades pero desde miradas de mediano y largo plazo que eviten los espejismos de coyuntura, el país debe desarrollar estrategias en todos esos escenarios. Pero parece sensato que todo eso debe hacerlo —no por definiciones ideológicas o historicistas sino desde el más puro realismo— siempre *desde la región y nunca contra la región*. Ese gran «horizonte ordenador» del que hablara Methol Ferré debe fundarse en las flexibilidades de una concepción de auténtico

«regionalismo abierto»² pero privilegiando la inscripción regional como instrumento idóneo para pelear una mejor inserción internacional en la vastedad de sus objetivos y alcances. En este sentido, al Uruguay no le sirve cualquier MERCOSUR. Por ejemplo, no le sirve uno que restrinja los desarrollos industriales en el bloque a Argentina y Brasil, que no atienda de manera consistente el tema de las «asimetrías» entre sus socios, que se suponga como «zona ampliada de sustitución de importaciones», que carezca de una acción proactiva ante terceros países o bloques extrazona, en el marco de una agenda externa común vigorosa. Tampoco le sirve una UNASUR que se piense en clave alternativa y no complementaria con el MERCOSUR, en tanto formato integracionista más flexible y acotado que vacíe de contenidos la apuesta histórica del Tratado de Asunción de marzo de 1991. Menos aún le sirve intentar una apertura irrestricta y unilateral que busque «saltarse el vecindario» (como si esto fuera posible y deseable) o desnaturalizar hasta un extremo de vacuidad su pertenencia a los bloques regionales, para así poder enlazar su destino (económico y comercial pero también político) a la sospechosa «beneficencia» y «buena vecindad» de potencias poderosas, «ricas y lejanas», como sentenciara un ministro de Economía fundamental en la evolución de la política económica durante el período de la dictadura uruguaya.

- *Lejos de cualquier visión o acción dogmática, explícita o encubierta, la definición e implementación de la política exterior uruguaya debería poder combinar con sensatez perfiles de pragmatismo y de principismo, escapando a la infértil presentación de dicotomías falsas entre ambos enfoques generales.* La retórica insistente de que los países solo tienen «intereses permanentes» suele encubrir, más allá de su utilitarismo ramplón, la primacía en la toma de decisiones de la consideración de determinados intereses (por lo general económico-comerciales) en desmedro de otros igualmente relevantes y de atención complementaria (políticos o de Derecho Internacional). Con la misma convicción, un país como Uruguay, en su acción internacional no debe caer en la tentación de privilegiar «la política sobre el derecho», de contraponer «política» con «comercio» o en afirmar solo vínculos o sociedades estratégicas con países que tengan gobiernos con «afinidad ideológica». El Uruguay ha sabido construir una sana reputación internacional en la defensa de valores internacionales, en la reivindicación indeclinable de principios como la promoción de la paz internacional, el de la autodeterminación de los pueblos o de la no intervención, en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales, en el rechazo digno a hegemonismos agresivos o a doctrinas perversas como las de la «guerra preventiva» o el «negacionismo» ante atroces genocidios. La «larga duración» de la historia, aun la de un país con historia breve como es la del Uruguay, prueba de manera

2 Cabe consignar que la referencia al concepto de «regionalismo abierto» que se realiza en el texto nada tiene que ver con la apropiación y resignificación que de este sintagma hicieron los gobiernos «neoliberales» en la década de los noventa. Se busca retomar el concepto original de la CEPAL en el intento de formulación de propuestas para la integración regional en el marco de la globalización. Refiere a una inserción internacional desde la región (nunca contra ella) buscando las flexibilidades necesarias a la vista de las limitaciones de los logros mercosureños, pero privilegiando al bloque regional como instrumento idóneo para pelear una mejor inserción internacional.

fehaciente que la aplicación de un sano pragmatismo no colisiona con la defensa irrenunciable de principios que hacen y han hecho a la buena imagen internacional del país, un capital construido con mucho esfuerzo que todavía hoy configura un activo fundamental para nuestra política exterior.

- *La definición e implementación de la política exterior debe expresar de manera clara la imagen de un gobierno y de un Estado que actúan en la materia en forma coherente e integral, como sustento sólido de una perspectiva de desarrollo. Sin rigideces y con la flexibilidad que impone el vértigo del escenario internacional contemporáneo, en los contextos actuales son en verdad muchos los riesgos que se generan a partir de una acción en materia de política exterior que padece de dispersión, tanto en los centros de decisión como en los actores claves a la hora de la implementación. No es bueno que haya protagonismos o hegemonismos ministeriales externos a la cancillería que, de manera indirecta, pasen a constituirse en usinas y centros de decisión y acción alternativos en materia de política exterior. Tampoco es positivo que los gobiernos no articulen sus políticas desde acuerdos exigentes con los actores sociales del sector privado. La dispersión de las iniciativas de política exterior resulta contraproducente para la concreción de resultados efectivos en campos como los de la promoción del comercio exterior, la cooperación, el desarrollo de la innovación en ciencia y tecnología, o el aprovechamiento en términos de «antenas proactivas» de los centenares de miles de compatriotas que conforman esa «patria peregrina» de la extendida «diáspora uruguaya». Por cierto que esta reivindicación de unidad e integralidad en la definición e implementación de estrategias de política exterior no debe ser confundida con pretensión alguna de un monopolio igualmente rígido y excluyente en tal sentido por parte de la cancillería. Se trata de articular las acciones en red y de proyectarlas con coherencia, tanto hacia el exterior como en lo que refiere a sus señales internas en el seno del gobierno y de la propia sociedad. No debe olvidarse —hoy menos que nunca— que la política exterior en un país como el Uruguay constituye un vector fundamental de toda estrategia de desarrollo sustentable y que, por lo tanto, sus apuestas deben corresponderse con ejes de acumulación igualmente priorizados en el ámbito interno.*
- *En estos tiempos de la «sociedad de la información», se impone más que nunca una «cancillería inteligente», dotada de una nueva diplomacia y de un sistema renovado de manejo y formación permanente del elenco dedicado al servicio exterior. Han cambiado y están cambiando de manera permanente las destrezas y capacidades exigibles a un funcionario diplomático en los nuevos contextos. El país carece de masa crítica y de personal suficiente especialmente calificado en muchos de los temas emergentes de la escena internacional (propiedad intelectual, normas medio ambientales, acuerdos de inversiones y servicios, modelos de cooperación, prospección y penetración en mercados externos, nuevas capacidades de negociación a nivel internacional, derechos humanos, etcétera). Resulta imperativo renovar y en algunos casos establecer innovaciones muy importantes en los sistemas de formación y capacitación permanentes dirigidos al personal diplomático, consolidando una *Academia Diplomática* a la altura de las exigencias de los nuevos contextos. La propia Cancillería en su actual formato organizacional requiere, a nuestro juicio, de cambios estructurales*

importantes, que racionalicen un mapa interno más en consonancia con los nuevos requerimientos de la reforma de Estado en curso. Se debe al mismo tiempo seguir avanzando en los pasos ya dados en el sentido de consolidar la profesionalización y jerarquización de la carrera diplomática, con reglas de juego claras y universales que den garantías de transparencia y corten definitivamente cualquier tentación de clientelismo o favoritismo de cualquier signo.

OTRA MIRADA

INSERCIÓN INTERNACIONAL

La búsqueda de mayor competitividad dentro de un proyecto de desarrollo del país no solo es legítima, es necesaria. Sin embargo, si estamos mirando al futuro, no podemos descuidar un proyecto mayor, no solo legítimo y necesario sino vital para la sustentabilidad de nuestra especie. La cooperación es más poderosa que la competencia. La competitividad debe verse en términos de eficiencia en el uso de recursos naturales y energía y a la luz de la utilidad social que provee y no en el simple abaratamiento de costos y relevancia frente al mercado. Mirando más allá de la línea de horizonte la competencia tiende a destruir, la cooperación, a fortalecer. A los efectos prácticos esto significa en primera instancia dos cosas:

- Sin cejar en los esfuerzos para ser competitivos en los mercados mundiales, debemos abrir las puertas a innovaciones eficientes, frugales en recursos y energía, socialmente útiles, ajenas al despilfarro y la frivolidad.
- Jugando con las reglas que nos impone la realidad de las relaciones internacionales, no debemos renunciar a la promoción de valores basados en los derechos humanos, a la producción de bienes y servicios útiles y necesarios para la salud y la calidad de vida, aumentando los bienes públicos, denunciando lo que atenta contra la vida y la sustentabilidad, denunciando la voracidad del capital financiero, de la industria armamentista. Promoviendo cooperación como una bandera propia de nuestro país en su inserción internacional.

T. Molina «Desafíos», 2010

Integración y prospectiva desde la perspectiva de un «pequeño país»

En 1991, año de nacimiento del MERCOSUR, Methol Ferré focalizaba su reflexión con relación a la necesidad de abordar de manera radical el reto de reinventar nuestros imaginarios nacionales. De cara a lo que entendía iban a ser los principales desafíos del *Bicentenario*, Methol apuntaba a que si la «nación» había sido la clave configuradora de los relatos durante el *Centenario*, un siglo después esa pauta estaba agotada y resultaba imperioso procurar otros anclajes de proyección posnacional y regional:

Los proyectistas tienen una tarea inmensa y múltiple [...]. Hay que articular con nitidez el horizonte histórico que nos unifique el futuro con las raíces, e interrogarnos si el imaginario brasileño, el imaginario argentino y el imaginario uruguayo actuales, sirven tal como han sido acuñados. Porque han sido acuñados para estar solos y no juntos. [...] Sin nuevos horizontes, nos desperdiciaremos en múltiples contactos que no lograrán cohesión³.

3 Cfr. Hugo Achugar (coordinador), *Cultura MERCOSUR. Políticas e industrias culturales*, Montevideo, Fesur-Logos, 1991, p. 41 y ss.

Esta idea sería profundizada y hasta radicalizada por Methol hasta su muerte, acaecida en 2009. A ese respecto puede verse por ejemplo su última publicación de ese mismo año, *Los Estados continentales y el MERCOSUR*, en la que insistió en la inviabilidad de un vínculo directo entre los Estados nacionales y el mundo de la globalización, fundamento a su juicio del imperativo de una integración efectiva que nos sacara «de los suburbios del mundo» para orientarnos a la construcción de un «Estado continental»⁴.

En un artículo también publicado a fines de 2009, el chileno Luis Maira ensayaba desde una óptica similar el requerimiento de preguntas e hipótesis que se hicieran cargo —más allá de los tiempos de bonanza en la región— del peso de las exigencias de una coyuntura signada por la magnitud de una crisis internacional de curso incierto⁵. En su texto, que precisamente tomaba como título la pregunta crucial de *¿Cómo afectará la crisis a la integración regional?*, Maira terminaba su análisis manifestando su sorpresa por la «evaluación insuficiente» y por la «limitada comprensión» que —a su juicio— las elites intelectuales y gobernantes sudamericanas habían tenido frente a la magnitud y las consecuencias de la crisis global.

La pregunta es —concluía Maira— si todavía estamos a tiempo de corregir las fallas de caracterización de la crisis y recuperar la iniciativa política, poniendo el énfasis en aquellas ideas fuerza que la mayoría de los balances académicos o políticos señala. [...] Se reconoce ahora que hay una mayor necesidad de política y un mayor espacio para hacerla. [...] Se vuelve a apreciar como insustituible el papel del Estado en materia de regulación y dirección de la sociedad. Se hace evidente la urgencia de un control eficaz en el funcionamiento de las corporaciones y [...] la participación ciudadana en las decisiones más cruciales de las políticas gubernamentales. Lo que no se advierte aún son los proyectos nacionales y estrategias de desarrollo que den capacidad de respuesta a las fuerzas progresistas de América del Sur⁶.

Las reflexiones de Methol Ferré y de Maira vienen muy a cuento en torno a los desafíos futuros de un país como Uruguay y a las posibilidades efectivas de una inserción internacional exitosa desde América Latina. Con programas de mero pragmatismo, sin nuevas ideas sobre desarrollo o sin el coraje político de aplicarlas, más allá de su amplia diversidad, los nuevos gobiernos latinoamericanos no aportarán de manera consistente en esa dirección. Más aun, corren el peligro de perder la oportunidad o, lo que tal vez sería más grave, de apostar en una dirección equivocada, contraria a los requerimientos de una profundización transformadora en la región.

Con el foco puesto en la prospectiva uruguaya, existen muchas razones para acompañar el diagnóstico de que en la región la coyuntura parece exigir superar un acusado déficit de pensamiento estratégico, orientado hacia la consolidación democrática, la

4 Methol Ferré, Alberto, *Los Estados continentales y el MERCOSUR*, Buenos Aires, Ed. Instituto Superior Dr. Arturo Jauretche, octubre 2009. Fue reeditado en 2013 en Uruguay a instancias de la Fundación que lleva su nombre: Methol Ferré, Alberto, *Los Estados continentales y el MERCOSUR*, Ed. Hum, 2013.

5 Luis Maira, «¿Cómo afectará la crisis la integración regional?», en *Nueva Sociedad*, n.º 224, Caracas, noviembre-diciembre 2009, pp. 144 a 163.

6 *Ibidem*, p. 163.

superación de las escandalosas desigualdades, la forja de un desarrollo de veras sustentable y en la consolidación de una inserción internacional dinámica y sólida. ¿Pueden encontrarse respuestas convincentes para estos retos desde «camino en solitario», que desacomulen lo andado o que apuesten a un vaciamiento gradual de los procesos integracionistas? ¿Es contradictoria la estrategia de un nuevo impulso de desarrollo y de reintegración nacional con la perspectiva de profundización genuina de la integración regional en el continente, de acuerdo a la vieja lógica herrerista de los «círculos concéntricos»? Como se ha señalado, luego de un análisis histórico crítico y no teleológico, el camino de la sensatez parece abonar con fuerza la idea de que toda apuesta contra la región o sin la región no es posible ni deseable para Uruguay. Pero con igual convicción la política exterior uruguaya debe asumir que el statu quo actual no solo resulta insuficiente sino también inviable. La evolución —aun incierta pero con rumbo definido— del mundo desarrollado bajo el liderazgo norteamericano hacia la concreción de megaconcertaciones comerciales en el Pacífico y el Atlántico, así como los desempeños estratégicos de China, líder indiscutido del mundo emergente⁷, ratifican esa convicción y agregan razones para que la política exterior uruguaya se convierta en un instrumento catalizador para superar los déficits del statu quo actual y para el impulso sin demora de una agenda efectiva de sinceramiento y de prospectiva integracionista en el continente.

En su acción exterior, el país debe promover la asunción de formatos geopolíticos renovados, que sustenten modelos de desarrollo alternativos a las políticas aperturistas de los noventa en la región, pero también claramente diferentes a la restauración anacrónica de estrategias similares a los proyectos de sustitución de importaciones de los cuarenta y cincuenta, en modo alguno viables ni siquiera en versiones «más o menos aggiornadas». Para afirmar su perspectiva de desarrollo y sustentar su inserción en el nuevo mundo, el Uruguay puede jugar un rol que no solo contribuya a la defensa genuina de sus intereses nacionales, sino que se proyecte como promotor de un sinceramiento impostergable en los procesos de integración, empezando por su primer «círculo» de involucramiento en el MERCOSUR. En esa doble perspectiva, la política exterior uruguaya debe asumir un cúmulo de interrogantes en términos de interpelación radical, algunos de los cuales pueden traducirse en formulaciones como las que se reseñan a continuación:

- ¿Qué posibilidades reales existen para renovar un acuerdo consistente y operativo en torno a una reformulación seria del pacto integracionista del MERCOSUR en el seno de sus Estados partes, involucrando no solo a los gobiernos sino al conjunto de los sistemas políticos de la región y a sus principales actores sociales?
- ¿Resulta viable, por ejemplo, una agenda de acuerdos sobre puntos específicos como asimetrías, coordinación macroeconómica, armonización arancelaria, implementación de políticas públicas regionales, establecimiento de cadenas de complementa-

7 Hablamos aquí de mega acuerdos comerciales internacionales como: la Trans Pacific Partnership Agreement (TPP), que reúne hasta ahora la presencia de países latinoamericanos como Chile, México y Perú con Australia, Brunei, Canadá, Estados Unidos, Malasia, Nueva Zelanda, Singapur, Vietnam; la Alianza Transatlántica (negociación entre Estados Unidos y la Unión Europea); y la Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), que incluye los países de la ASEAN más China, Australia, Corea del Sur, India, Japón y Nueva Zelanda.

ción productiva, dentro de los sistemas políticos de los Estados socios del bloque o, como parece, deben repararse y hasta refundarse ciertos consensos fundamentales en torno al MERCOSUR posible y su futuro?

- Los países pequeños del bloque como Uruguay y Paraguay, ¿han procesado los cambios notorios que imponen las transformaciones históricas de las últimas décadas en las formas de relacionamiento con sus dos gigantes vecinos? En esa dirección, ¿cuál podría ser la nueva matriz para un relacionamiento mejor entre los «grandes» y los «pequeños» del MERCOSUR?
- ¿Cuál podría ser un «plan B» en materia de inserción internacional para los pequeños del bloque como Paraguay y Uruguay, enfrentados a la persistencia del relacionamiento privilegiado (y a menudo excluyente) entre Argentina y Brasil? ¿Qué pasos comportaría una estrategia efectiva en esa dirección, cuáles serían los fundamentos y los cálculos que abonarían su razonable preferencia?
- ¿Se han medido de manera precisa las consecuencias de diversa índole que tendría para Uruguay una salida (tanto desde la hipótesis poco probable del abandono como en la perspectiva más gradualista del cambio de calidad de la integración, pasando de miembro pleno a asociado) del MERCOSUR? ¿La alternativa es en efecto un TLC en su formato clásico con los Estados Unidos o cualquier acuerdo comercial con la UE? ¿Es viable y deseable para Uruguay, por ejemplo, un camino «a la chilena»? ¿Qué es lo que se puede negociar, en serio, como bloque con los países del Asia-Pacífico y en particular con China? ¿La UNASUR puede sustituir al MERCOSUR como horizonte ordenador de su visión integradora en la región?
- De mantenerse sin cambios sustantivos las actuales condiciones de los procesos de integración en la región, ¿cuáles son los límites y alcances de la estrategia de combinar, en la medida de lo posible y de la forma más rigurosa, la doble estrategia de regionalismo abierto y bilateralismo múltiple? ¿Tiene futuro el actual statu quo en este sentido?
- ¿Qué rol y qué espacios tendría Uruguay dentro de un nuevo MERCOSUR que deviniera más flexible en términos comerciales, con profundización en ciertos acuerdos políticos y con ampliación hacia Ecuador y Bolivia? ¿Cuáles serían los límites y alcances en ese nuevo marco de las relaciones con la Alianza del Pacífico? ¿Qué implicaría para Uruguay el abandono definitivo dentro del MERCOSUR del compromiso de una Unión Aduanera y la apertura a la negociación de acuerdos bilaterales por parte de sus Estados? ¿Uruguay tiene margen para establecer, en estos y otros puntos, estrategias diferentes a las que asuma Brasil?

Final abierto

En un marco que parece perfilar más desafíos e incertidumbres que en los últimos años, América del Sur y el propio MERCOSUR ven multiplicarse los signos de su relativa marginalidad en ciertos escenarios del contexto internacional. Esta situación se profundiza en un contexto de creciente concentración del comercio con alta incorporación de valor en el campo de las cadenas de valor gobernadas por multinacionales del Norte. Véanse a

este respecto indicadores sobre el peso de la región en porcentajes del comercio mundial, PIB, flujos financieros, investigación en ciencia y tecnología, volumen de inversiones u otros datos similares y se advertirá con claridad esa situación, pese a que en varios de estos rubros —como por ejemplo en la captación de inversión extranjera directa— en los últimos años se han verificado procesos estimulantes. Sin embargo, en términos de capacidad y eficiencia en la producción de alimentos agropecuarios, de posesión de recursos naturales estratégicos (en particular minerales, hídricos y energéticos), de biodiversidad, la situación resulta bien contrastante. En ese marco, las riquezas y potencialidades de América del Sur lejos están de la marginalidad anotada y ya despiertan codicias externas varias.

Cuando lo que en verdad se necesita en estas materias son apuestas valientes y de proyección estratégica, los sinceramientos, aunque riesgosos, resultan insoslayables y tal vez también impostergables. Un rol específico de los países más pequeños como Uruguay puede ser precisamente —como vimos— el de aprovechar las posibilidades de su escala y servir como promotores de sinceramiento y de visión estratégica a nivel regional e internacional. Sin espacios para restauraciones o nostalgias inmovilizadoras, en medio de una bonanza que ya ha superado la década, el Uruguay parece perfilar una coyuntura favorable y a la vez exigente. La sensación esperanzadora sobre que el horizonte del desarrollo resulta posible no puede opacar la fuerza demandante de tareas acuciantes y difíciles. El temor sobre que la bonanza traiga nuevamente la tentación de la «siesta» colectiva y de la autocomplacencia no resulta antojadizo. Como podrá advertirse, los «futuribles» para el Uruguay internacional del 2014 y de los años venideros proyectan una agenda nutrida.

LA CASA EN ORDEN

OTRA MIRADA

Es hora, por lo tanto, de prepararse y pensar en lo que nos corresponde hacer en los próximos años y en las próximas décadas. Además, a nivel macroeconómico hay que tener mecanismos de ahorro para compensar la volatilidad y poder emprender programas contracíclicos cuando sean necesarios. En pocas palabras, la casa debe estar siempre en orden, tanto para enfrentar la escasez como para manejar la abundancia. Igual de trascendental es la necesidad de ampliar y reforzar los lazos comerciales en la parte de abajo del mapamundi, que es en donde se ubicarán en forma incremental las oportunidades de negocios e integración. Se dice con razón que nuestro norte es el sur. Es el momento de mirar al África, que con sus más de 1000 millones de habitantes nos abre posibilidades de comercio e inversión. Y claro, cómo no insistir en que todavía es mucho lo que queda por hacer entre nosotros mismos.

Luis Alberto Moreno

Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo.

Discurso a la Asamblea de Gobernadores, Montevideo, marzo 2012

Alternativas de inserción internacional de una economía pequeña y abierta, en un mundo en globalización. Líneas estratégicas de acción futura

Marcel Vaillant

Sobre los objetivos y el método

El objetivo primordial de la inserción internacional se resume en una fórmula simple: poder vender y comprar mejor al resto del mundo.

Para *vender bien* se requiere tener un acceso al mercado a países dinámicos y grandes o con un alto nivel de desarrollo económico. Este acceso al mercado debe ser lo más abierto posible y al mismo tiempo debe darse en condiciones de certidumbre. Los países pequeños pueden enfrentar restricciones en la capacidad de la oferta doméstica. Esta capacidad puede ser reducida y no permitir beneficiarse de las escalas del mercado mundial. En los países pequeños para alcanzar actividades económicas con escala global se requiere reducir la incertidumbre sobre las condiciones de acceso al mercado del resto del mundo que justifiquen los procesos de inversión (extranjera o doméstica) que permitan ampliar en una medida suficiente la capacidad productiva nacional. Las restricciones de oferta doméstica son una limitante importante y pueden ser una evidencia indirecta de las inciertas condiciones de acceso al mercado internacional que están disponibles. Puede ocurrir que el acceso mejore las condiciones de inversión o que procesos de inversión —establecidos por ventajas específicas del país— consoliden o abran el acceso al mercado internacional en esos sectores. Lo cierto es que existe un estrecho vínculo entre condiciones de acceso al mercado global en condiciones de cierto grado de certidumbre y la capacidad de localizar inversión extranjera directa. Por este motivo es relevante establecer políticas definidas que busquen reforzar ambos procesos.

Poder comprar mejor implica hacerlo con los proveedores más eficientes tanto en precio como en calidad. Para los países pequeños resulta fundamental la absorción de progreso técnico incorporado en la canasta de insumos y bienes de capital que compran al resto del mundo. Es decir, hay elementos estáticos y dinámicos que influyen en la decisión

MARCEL VAILLANT. Doctor en Economía por la Universidad de Antwerp (UFSIA). Profesor Agregado de Comercio Internacional y Coordinador del Área de Comercio Internacional del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

de abastecerse con los mejores proveedores. Las condiciones de abastecimiento también condicionan las opciones en materia exportadora y por lo tanto las condiciones de localización de actividades de escala global. Para poder captar inversiones globales se requiere genéricamente desarrollar la capacidad del país de poder comprar bien en el resto del mundo.

En este contexto, una economía pequeña debe practicar una *política comercial unilateral que favorezca sus condiciones de inserción internacional*. Para ello, debe considerar las condiciones de cada momento, sean referidas a la evolución tecnológica, como al grado de internacionalización de la actividad económica del resto de los países con el cual está vinculado. Apartarse de la regla del libre comercio unilateral está acotado por el tamaño del país debido a que los costos económicos de las distorsiones pueden ser muy altos. Esta alternativa debe ser empleada siempre ajustada a los objetivos de favorecer una inserción internacional dinámica y perdurable. Es decir, tratar de alcanzar una maduración de la estructura productiva hacia niveles de mayor complejidad y sofisticación debe realizarse considerando los costos y resultados de este tipo de políticas industriales. Es importante tener en cuenta que cuando se está buscando preservar la capacidad de discriminación en el propio mercado se está aceptando la discriminación en los mercados del resto del mundo. Es decir, por defender el propio mercado se acepta una discriminación en un mercado de una magnitud muy superior. En este sentido, es pertinente la pregunta acerca de la magnitud del mercado que se está pretendiendo defender. Para las economías pequeñas suscribir acuerdos de carácter multilateral es una protección si se busca establecer acuerdos comerciales con terceros con un poder de negociación mayor. El problema estructural de las economías pequeñas es que la asimetría de tamaños se expresa en la capacidad negociadora y, en consecuencia, las condiciones finales de los compromisos establecidos pueden no ser favorables. Una forma de sostener una posición negociadora es apoyarse en las reglas multilaterales que se han construido, las cuales consideran un balance de intereses mayor. Además, desde el punto de vista de las preferencias otorgadas, para las economías pequeñas es mejor otorgar concesiones en un marco más amigable, con las reglas multilaterales, y lo más cercano posible a las condiciones de nación más favorecida. Esta estrategia limita las posibilidades de quedar atado a concesiones preferenciales para mercados grandes, que siempre pueden implicar distintos niveles de desvío de comercio. No se trata de no suscribir acuerdos preferenciales sino hacerlo desde un marco de políticas domésticas estrechamente amarrado en las disciplinas multilaterales.

Política de inserción internacional como política de Estado

La existencia de consensos políticos amplios en el área internacional es muy necesaria. La etapa de internalización doméstica puede estar guiada por estos consensos y contribuye para el desarrollo de políticas de Estado de carácter más permanente. En Uruguay, la historia, desde la recuperación democrática hasta ahora, es la historia de la construcción de una política de Estado de hecho en materia de inserción internacional. Esta política se fue construyendo en la continuidad de los distintos gobiernos que se fueron su-

cediendo. En los aspectos fundamentales estos no han revertido el proceso de apertura económica e internacionalización de la economía.

Como se analizó en este trabajo, Uruguay cuenta con un marco normativo (leyes, decretos y regulaciones) que ha contribuido a la internacionalización del país y al fortalecimiento de su inserción internacional. Se destaca un conjunto de acciones unilaterales que alentaron procesos de transformación productivos orientados hacia una mayor inserción internacional (ley forestal, ley de zonas francas, ley de puertos, ley de inversiones, marcos sectoriales para el sector de *software* y el audiovisual). También en materia de liberalización financiera, que es un componente importante de la inserción internacional, se verifica una continuidad. En los últimos gobiernos del Frente Amplio, el desempeño en materia de capacidad de atracción de inversión extranjera directa fue destacado. Este se llevó adelante, tanto con la aplicación de los marcos normativos preexistentes, como en el acompañamiento con una administración macroeconómica prudente, que reforzó el contexto de certidumbres de reglas que requiere cualquier proceso de internacionalización productiva.

En el plazo de dos décadas, este conjunto de políticas públicas con una orientación hacia la profundización de la inserción internacional contribuyó para el cambio en la estructura productiva y la capacidad de generar riqueza en condiciones competitivas. Este cambio se extiende a toda la actividad de producción de bienes transables (sector agropecuario e industrial) y a muchos servicios que se han convertido en nuevos pilares de las exportaciones del Uruguay (al convencional sector turístico se le agrega el transporte internacional y los denominados otros servicios comerciales en particular los servicios a las empresas).

Sin embargo, se evidencian cuellos de botella domésticos a este desarrollo que se centran en: sector educativo; infraestructura doméstica (transportes y energía); y la eficiencia en el desarrollo de las actividades económicas que monopoliza o controla el Estado. Todos estas restricciones están relacionadas a que los cambios productivos desarrollados que son más intensivos en el uso de capital humano (trabajo de mayor nivel de calificación), implican una creciente presión sobre la infraestructura del país y demandas de servicios públicos eficientes y competitivos.

En materia de acuerdos comerciales la región ocupa un lugar casi exclusivo. En la década de los noventa el MERCOSUR, a pesar de su actual mal desempeño, cumplió un papel importante en la profundización de la apertura comercial en algunos sectores de la actividad económica. Del mismo modo la internación de los acuerdos multilaterales de la Ronda Uruguay en el año 1994 fue un hito relevante. En ambos casos, todo el sistema político suscribió con amplio consenso los dos acuerdos. Sin embargo, lo que se concretó y obtuvo en materia de acuerdos comerciales internacionales es relativamente poco; de hecho, el acceso al mercado en bienes que se alcanzó como producto de sus acuerdos comerciales está muy acotado. Sobre todo es preocupante la posición relativa frente a sus principales competidores que están alcanzando un estatuto de libre comercio con los principales mercados de destino del Uruguay en los productos en donde se concentran sus ventajas (Estados Unidos, Unión Europea, sudeste asiático) mientras que el país está marginalizado de los procesos de creación de nuevos acuerdos preferenciales de comercio (APC).

Si bien es posible apoyarse en los acuerdos comerciales para promover cambios domésticos, la experiencia comparada indica que las economías que están en mejores condiciones de acceder a los potenciales beneficios de tales acuerdos son las que primero han logrado promover esos cambios a nivel interno. Por tanto, las decisiones unilaterales son, en primera instancia, las que generan las condiciones para concretar reglas en el marco de acuerdos comerciales recíprocos. Por ejemplo, el caso del propio Uruguay que ha sido activo en materia de acuerdos de inversiones (tanto las tres decenas de acuerdos de protección recíproca como los de nueva generación con Chile, México y Estados Unidos) y pudo serlo en virtud de que unilateralmente adoptó un marco legal proclive a ser acordado en condiciones de reciprocidad. Sin duda, que es un elemento que actuó positivamente en el proceso de atracción de inversión extranjera directa antes señalado.

El tamaño como ventaja: anticipación y cambio

En las economías pequeñas, la capacidad de influir en las políticas internacionales está asociada a su carácter anticipatorio. Se trata de prever las transformaciones en proceso y aprovechar la mayor flexibilidad de las jurisdicciones económicas pequeñas para adaptarse a los cambios¹. Como ya se señaló, importa saber cuáles son las reglas que rigen, dado que se es un tomador de reglas, pero sobre todo importa anticipar en qué sentido cambian. Los países pequeños tienen estructuras institucionales reducidas y deben asignar recursos administrativos y políticos escasos. La perspectiva sobre la senda de cambios también sirve para dar una jerarquía a los distintos asuntos a atender y tener la capacidad estratégica de priorizar dónde concentrar los esfuerzos.

Es a este nivel donde Uruguay tiene el deber mayor en materia comercial. Se falló en la capacidad de anticipación de ciertos procesos. Se apostó a más y mejor MERCOSUR mientras que se podría anticipar que iba haber menos y peor, con independencia de las acciones que Uruguay tomara. Se apostó y se ejemplificó con la fundación de las nuevas y mejores relaciones bilaterales con Argentina y se terminó en una profunda crisis de relacionamiento. Con retrocesos evidentes en muchas materias del amplio espectro de las relaciones económicas y políticas con el vecino. El MERCOSUR está en una etapa de control de daños, y hay que gestionar una situación difícil, pero sobre todo no hay que confundir el lugar que ocupa esta labor con relación a la agenda global. Ahora Uruguay está alineado con Brasil, pero este bilateralismo no ha dado resultados claros hasta el momento. En una época en que el mundo quiere acercarse a Brasil, ser un país limítrofe con un acuerdo comercial de los más profundos que Brasil tiene con un tercero, no parece razonable alejarse de él. Este sentido común básico, es compartido en todo el espectro político de Uruguay. Sin embargo, es necesario que el bilateralismo dé algunos

1 En los últimos años, existen varios ejemplos, donde las administraciones de gobierno aprovecharon la ventaja del tamaño para aplicar políticas contemporáneas en materia de educación (un niño una computadora), prevención de salud (política antitabaco) y derechos (interrupción voluntaria del embarazo, matrimonio igualitario y legalización de la producción de marihuana). Hay que utilizar una orientación similar en los temas de la agenda comercial.

frutos. Uno evidente y urgente es recuperar la capacidad de la suscripción de acuerdos con terceros países sin modificar ningún aspecto de las relaciones preferenciales obtenidas hasta ahora. El statu quo del MERCOSUR es inconsistente en esta materia, dado que funciona y funcionará como una zona de libre comercio, pero tiene restricciones que están asociadas al funcionamiento como Unión Aduanera. No es mucho lo que Uruguay le reclama a Brasil. No es más que lo que Estados Unidos le da a México, por concesiones comerciales iguales o superiores.

La integración verdadera no es enredo y confusión y falta de reglas claras sobre el funcionamiento del bloque, sino más bien lo contrario. Uruguay es un fundador del MERCOSUR, y no ha existido ni seguramente existirá otro país que lo defienda más como proyecto de integración regional para el Cono Sur. Sin embargo, esto no puede dejar de reconocer realidades, y capacidades respecto a los formatos posibles que pueden ser aplicados. Soluciones al statu quo hay muchas, pero todas requieren como punto de partida que se reconozca que es necesario buscar un cambio y recuperar la libertad comercial del país.

La década perdida de la integración regional sudamericana

Desde hace una década pero con más intensidad en el último lustro, muchos gobiernos de la región promovieron la gestión de integración regional basada en un nuevo enfoque. Este se caracteriza por alta discrecionalidad y contrasta con los fundamentos de la integración sudamericana de las décadas pasadas. Sin haber cambiado los acuerdos originarios, se cambió la metodología de la integración, con un predominio marcado de las iniciativas con participación gubernamental, junto a la administración del comercio como mecanismo de gestión de los intercambios. De esta forma, creció la opacidad de las normas que regulan el comercio, y se desarrollaron las condiciones para la persecución, por parte del sector privado, de las rentas artificiales generadas. Estas circunstancias se asocian con aumentar las posibilidades de actos de corrupción en la administración de turno y además conllevan una ineficiente asignación de los recursos productivos. La opacidad de las condiciones del intercambio predomina, más cuando muchos de los países (en particular Argentina y Venezuela) adoptan medidas domésticas de carácter eminentemente anticomercial y que además el resto de los socios de la región toleran en un silencio sorprendente. La evolución que están teniendo las relaciones comerciales entre Uruguay y Venezuela pertenece a este tipo de comercio opaco, y es muy posible que hoy se estén engendrando grandes problemas para el futuro.

Se han desandando décadas de impulsos y avances integracionistas en Sudamérica. En contraposición con la retórica, el resultado ha sido la creciente fragmentación de los países del subcontinente. El nacionalismo económico característico de los nuevos populismos en América del Sur ha sido el principal enemigo del proceso de integración que venían transitando los países de la región tanto en la Comunidad Andina como en el MERCOSUR hasta finales del siglo pasado. América del Sur, luego de África y del Cercano y del Medio Oriente, es de las regiones del planeta con menos intensidad de comercio

intrarregional. Esto debería generar una alarma no solo en la dimensión económica del fenómeno sino en lo que informa de las relaciones políticas en el subcontinente.

El método centralizado, vertical y puramente intergubernamental que ha caracterizado al proceso de tomas de decisiones está ciertamente vinculado a explicar la calidad de ellas. Los resultados que se han obtenido están muy influidos por la preponderancia a límites alarmantes de la diplomacia en manos directas de los presidentes en las frecuentes cumbres que han ido jalonando el proceso. Las decisiones se tiñen de la particular y excluyente visión que tienen estos actores políticos. Sus decisiones muestran que conocen poco de la integración y su estructura, y creen que la sola voluntad común circunstancial que adoptan alcanza. Muchos ejemplos recientes muestran este tipo de práctica. La modalidad de procesar el ingreso de Venezuela al MERCOSUR, sin duda es una de ellas.

Hay muchas otras perspectivas y actores en el proceso. La integración es una tecnología compleja construida en procesos históricos largos que no admite improvisaciones. Generaciones de sudamericanos han trabajado de forma insistente y permanente por la integración de la subregión sobre bases distintas. Es necesario recuperar el rumbo histórico. La integración económica, cultural y política, se trata justamente de un camino compartido, que reúne visiones distintas, perspectivas políticas múltiples. Es posible conjeturar que esta época está terminando y es necesario anticipar el nuevo rumbo regional. Uruguay no tiene la capacidad de influir solo, pero puede tratar de cohesionar otras voluntades y contribuir a rescatar el proceso de integración en la subregión sobre bases contemporáneas (profundización de los procesos de liberalización, convergencia de acuerdos, desarrollo de la infraestructura física, etcétera).

Enfocando la política de acuerdos comerciales y la estrategia negociadora

El caudal de acuerdos comerciales que Uruguay ha sido capaz de suscribir y poner en funcionamiento pleno es muy reducido. Un país con el nivel de apertura comercial de Uruguay, que depende de un buen desempeño de exportaciones y con acceso al mercado internacional tan débil, está muy expuesto. Por ejemplo, téngase en cuenta que un tercio del empleo total depende de forma directa e indirecta de las exportaciones (Vaillant y Ferreira, 2013)². El contexto internacional no llevó aún, a que esta exposición se exprese como una restricción negativa. Sin embargo, la posibilidad de que esto pueda ocurrir en un plazo no lejano es verosímil. Reenfocar el rumbo, a este nivel y hacer las apuestas internacionales adecuadas, debe ser conceptualizada como una política de seguro con relación a una agudización de los aspectos negativos de las actuales relaciones comerciales y económicas del país.

2 La versión in extenso de esta investigación y la bibliografía pueden consultarse en <<http://www.fundacionasur.org>> y <<http://www.redmercosur.org>>.

Uruguay a pesar de tener un caudal de acuerdos comerciales restringidos a la región sudamericana enfrenta una agenda de negociación dispersa e intensa. Esta situación estresa las capacidades nacionales de gestionar con eficiencia la agenda internacional subordinada a un plan de objetivos nacionales. La pequeñez del país se expresa en tener una administración de gobierno reducida que debe priorizar dónde asignar los esfuerzos de negociación y de implementación. A esta dificultad estructural, se le suma el hecho de que gobierno y oposición debilitaron la visión estratégica respecto a la inserción internacional del Uruguay. En efecto, la volatilidad en los rumbos y las señales confusas han sido la característica.

A pesar de ello, los hechos ilustran que Uruguay está jugando en los límites de lo que entiende posible en materia de relaciones con terceros. En la última década, suscribió un tratado de libre comercio con México, acordó un acuerdo de inversiones con Estados Unidos, profundizó el acuerdo con Chile en dos materias complementarias (compras gubernamentales e inversiones), y estaría ahora promoviendo un camino similar con Colombia y Perú. Camino que le está siendo difícil recorrer en virtud de la ambigüedad de Brasil en este tema lo que constituye un obstáculo.

Pero todo esto no es suficiente. Uruguay tiene problemas de acceso al mercado internacional en la canasta básica asociada a sus ventajas comparativas más estructurales que debe atender de forma más deliberada y de acuerdo a un programa estratégico de relacionamiento propio. Es necesario reunir programáticamente todas estas acciones sobre ciertos ejes estratégicos que se detallan a continuación:

- Es necesario innovar en materia institucional a nivel de las agencias del gobierno central para darle una conducción más coherente y consistente a las acciones desarrolladas en materia de política comercial. Este camino ya se está transitando con la creación del SIACEX en el marco del gabinete de comercio exterior. Pero se requiere una consolidación mayor dotando de recursos y atribuciones a ella. Es muy posible que en un rediseño general de agencias de gobierno Uruguay requiera contar con un nuevo Ministerio especializado que tenga la competencia sobre el comercio exterior. Este tema trasciende a la propia temática analizada y se derrama sobre la reforma del Estado en general y de la administración central en particular. Es decir no se trata de crear una nueva agencia de gobierno más y darle ciertas competencias. Se trata de un rediseño de las agencias de gobierno y un nuevo sistema que las organice y ordene.
- Uno de los desafíos es articular las políticas en los distintos ámbitos en donde ellas se desarrollan generando una coherencia mayor. La facilitación del comercio ofrece una oportunidad para aplicar esta metodología. Por un lado, Uruguay viene emprendiendo acciones unilaterales de modernización y reforma en este tema. Además, tiene dos acuerdos recientes de naturaleza bilateral con mercado muy significativos (Estados Unidos y Brasil) que son acuerdos de facilitación del comercio. Por último, a nivel multilateral es necesario aprovechar el nuevo acuerdo que surgió en Bali (diciembre, 2013) para reforzar los cambios antes mencionados y conseguir algún programa de cooperación internacional con este propósito.

- El otro es profundizar acuerdos existentes con los países del Pacífico de América Latina, integrándose a la Alianza para el Pacífico y acercándose al proceso en el que participa Estados Unidos en la Trans Pacific Partnership que reúne a estos países del Pacífico latinoamericano junto a otros del sudeste asiático. Además, se requiere promover la opción de soluciones bilaterales a los acuerdos en negociación junto con el MERCOSUR. En particular el que se desarrolla con la Unión Europea.
- Se debe desarrollar nuevas ideas en materia de relacionamiento internacional a nivel comercial. Para ello se requiere nuevamente lograr anticipar el rumbo de los cambios. En el pasado Uruguay cumplió un papel relevante en la creación del grupo de Cairns que reunió a los países productores agrícolas del mundo. La época presente se caracteriza por la relevancia de las economías pequeñas que tienen intereses comunes en búsqueda de relaciones comerciales más balanceadas y abiertas. Los países pequeños son la mayoría y esto le puede dar una gravitación particular en los foros de negociación multilaterales. Además, esta política puede tener una dimensión regional acercándose a economías pequeñas latinoamericanas que además comparten rasgos similares en las características de su especialización comercial lo que alienta una cooperación dinámica entre ellas (en particular con las economías centroamericanas y del Caribe). Este camino implica salir de la dinámica exclusivamente reactiva que Uruguay tiene en materia de acuerdos comerciales, tratando siempre de seguir las agendas que surgen en los distintos ámbitos en que se encuentra involucrado. Se trata de tener en este caso una actitud proactiva y exploratoria que se desarrolle en paralelo a la necesaria rutina de las negociaciones en curso. Para ello sería necesario crear una «task force» especializada en los países pequeños tanto en el ámbito regional latinoamericano como en el ámbito multilateral. Por ejemplo, sería útil empezar por crear un foro sobre la agenda comercial de las economías pequeñas que abarque distintos tipos de países de acuerdo a sus grados de desarrollo relativo. Los países pequeños son estructuralmente especializados y tienen incentivos muy homogéneos con relación a la agenda comercial. Son los principales beneficiarios del proceso de globalización antes descrito. Pueden ser muy poco significativos en términos de tamaño de mercado pero son la amplia mayoría de las jurisdicciones nacionales. Es hora de que tengan una gravitación mayor en las organizaciones regionales y multilaterales donde las mayorías pesen.



Parte IV

Presentación a la Parte IV

La interrogante que guía esta Parte IV del libro refiere al modelo de bienestar que hay que construir, y en las respuestas se trata de conjurar los desafíos para la sociedad. Son múltiples los temas que se abren a partir del requerimiento, y seguramente no todos serán tratados con el destaque que merecen: transformación del Estado; vínculos entre Estado, mercado y sociedad; demografía y migración; ingreso, mercado laboral y educación; agenda de la equidad y protección social; convivencia, seguridad y democracia; la violencia en la sociedad contemporánea. Son muchos asuntos, pero de algún modo conforman la trama y urdimbre de los proyectos que puedan pensarse a partir de la sociedad actual.

La transformación del Estado fue objeto de uno de los encuentros del ciclo realizado en la Fundación ASTUR en el mes de agosto de 2013¹. Al igual que en las instancias anteriores, el presidente de la fundación, Enrique Iglesias, situó el tema, dándole el carácter de central en cualquier estrategia de desarrollo. Aunque se presenta como un asunto técnico —sostuvo— es un complejo tema político, porque en él se cruzan grupos de presión, intereses creados e ideologías, dificultando los diálogos, multiplicando las resistencias, alejando lo deseable de lo posible:

La crisis en el mundo puso de manifiesto que se necesita un Estado, en 2008 todos salieron corriendo hacia los bancos centrales para poder sobrevivir. Yo creo que el Estado va a estar llamado a tener más responsabilidades de las que ha tenido hasta ahora, porque en el mundo van a ir creciendo las tendencias a la desigualdad, y en América Latina las tendencias a la fragmentación. No soy de la idea de que el Estado deba renunciar a sus funciones, debe tener más funciones, pero distintas, y con mucho más sentido de la eficiencia. Un Estado regulador con instrumentos modernos de intervención.

Para Iglesias hay varios elementos que inciden negativamente. Por una parte, el cortoplacismo, producto natural de la globalización y las crisis. Por otra, una arraigada cultura burocrática de rechazo a la evaluación y a la meritocracia, con un igualitarismo muy acentuado. Destacó que el país se ha ido moviendo, se han hecho muchas cosas, y es menester tomar distancia tanto de la flagelación como de la autocomplacencia, consejo que no fue seguido en el debate posterior. Sobre los actores remarcó que cada vez más

1 Fueron invitados, José Amorin, Ricardo Berois, Federico Bervejillo, Gustavo Bittencourt, Daniel Chasquetti, Roberto Fernández, Gabriel Frugoni, Adolfo Garcé, Gladis Genua, Jorge Lanzaro, Gustavo Leal, Ignacio Lorenzo, Constanza Moreira, Pedro Narbondo, Nicole Perelmutter, PIT-CNT, Conrado Ramos, José Rilla, Jerónimo Roca, Peter Siegenthaler, Juan José Taccone y Sebastián Torres.

la ciudadanía, la sociedad civil organizada, tiene un papel importante que cumplir, y lo está cumpliendo, hay una capacidad de generación de ideas y de iniciativas que el Estado no puede desperdiciar. En cuanto a los tiempos de una reforma, dijo que su opción es el gradualismo, que el *shock* es irrealista políticamente, y que en realidad es el liderazgo político el que acelera o desacelera los ritmos. Cerró su exposición destacando algunos activos de esta sociedad, sobre todo el nivel ético, excepcional en el mundo en que estamos. «Una sociedad que quiere vivir en paz y con ciertos valores.»

Cedió la palabra dejando sobre la mesa la pregunta de apertura: ¿qué tipo de Estado para qué tipo de desarrollo? Las respuestas se refirieron a los vínculos entre mercado y Estado, a los modos de intervención estatal, a los tiempos de una reforma, a la capacitación del funcionariado, a la formación de los elencos políticos, al tipo de liderazgo necesario, al rol de la sociedad civil, al tránsito hacia una carrera funcional meritocrática, y a la relación entre gerentes y políticos.

Hace falta, se sostuvo, un nuevo pacto entre políticos y servidores públicos, pero no es una transacción sencilla, porque interfieren las resistencias corporativas, los costos económicos y políticos, la debilidad del pensamiento transversal, y el peso de una forma de hacer política en el país. Debemos superar la cultura de la función pública que fue degradada a través de más de medio siglo de clientelismo político, con su contracara, el corporativismo. La complejidad de estructuras y situaciones responde a esta historia: «la práctica de incorporar como capa superior del funcionariado a los mejor relacionados con el poder político viene de lejos, durante la dictadura se agravó, y la democracia no la eliminó, hasta hoy». Los resultados, aun tomando en cuenta que el país tiene estándares altos en la comparativa internacional, han sido el desgaste de la eficiencia, el descaecimiento de la moral, y el menosprecio a los méritos y virtudes. Lejos quedaron el orgullo de la función pública y el reconocimiento social. Se aprecia más la estabilidad en el cargo que la carrera funcional y la mejora del servicio. «El tipo de gestión es hijo de los partidos políticos que tenemos.» «Los discursos moralizantes no cambian las prácticas.» «Se necesita una confluencia gobierno-funcionariado, sin burocracias paralelas y sin deslealtades hacia los objetivos del gobierno.» «Se construyó un Estado para la fiscalización y para la crisis, para ir atando con alambre, necesitamos otro para esto tan nuevo del crecimiento.»

Habiendo coincidido en la necesidad de detener este largo declive, el debate se extendió a los caminos para lograrlo. El Estatuto de la Función Pública, aprobado en el primer semestre de 2013, desde cierta mirada es un avance en el camino hacia un sistema de recursos humanos basado en méritos y garantías, trabajando sobre la articulación entre la política representativa y el aparato de la administración central. Otra opinión, repasando «una reforma que hace rato que empezó y ha tenido resultados desparejos», concluye que «no se puede hacer una reforma todológica como la soñada en los sesenta», hay que pensar en un proceso incremental, «ser estratégicos y pragmáticos a la vez».

En tanto para una tercera forma de ver las cosas este tramo de reforma inhibe y pospone las posibilidades de modernizar en serio la gestión pública, proceso que debe ser sistémico, concretarse mediante un corpus coherente y con consensos más amplios que garanticen la intertemporalidad. «Deberíamos encontrar en los partidos, en una recreación

específica de la coparticipación, alguna fórmula que permita que haya una forma colegiada de manejo para comprometer al conjunto del sistema.» Buscar el apoyo ciudadano, comunicar, convocar al público, conquistarlo, hacerlo aliado del proceso reformista.

Otro punto que viene siendo debatido a diferentes niveles de la sociedad desde hace décadas, con alternancia de los énfasis, es el de la relación entre el aparato gerencial del Estado, el personal designado políticamente y los políticos electos. La polémica se exagera por la mayor percepción acerca de los déficits en la gestión, en un marco de requerimientos en aumento. Las sociedades latinoamericanas, en general, parecen estar de vuelta de la idea de que la instancia técnica es superior a la política, pero los dos platos de la balanza siempre están en movimiento. Se mencionó que muchas veces lo que se ve, desde el gobierno, como un trancazo político o una resistencia corporativa, suele ser, desde los equipos gerenciales, un llamado a la racionalidad técnica y legal. Hoy, la necesidad creciente de eficiencia, vinculada también a un horizonte de modernización y desarrollo, debe ineludiblemente cruzarse con el control democrático desde la sociedad.

A cierta altura de la jornada hubo síntesis parciales sobre algunos de los temas planteados. «Las carencias de gestión son las de nuestros funcionarios públicos, y no las resolveremos si no resolvemos la calidad de los funcionarios, cosa que tampoco ocurrirá si no pasamos a un sistema meritocrático.» «Para modernizar la gestión pública se necesitan sistemas de información adecuados, gerencias, indicadores finos, sistemas de monitoreo y evaluación.» «En general hay una baja capacidad para enfocar el trabajo coordinado, transversal, en red, de distintas instituciones públicas, para un desafío que tiene entidad territorial.»

Precisamente sobre lo territorial, sobre la indispensable descentralización, abundaron las reflexiones, hechas desde distintos ángulos pero no contradictorias. El contador Enrique Iglesias aportó su experiencia en el BID, en el sentido de promoverla sin perder el control del gasto, de la deuda y de la transparencia, buscando la forma en que la idea se adapte a cada país. Se agregó que para que las políticas tengan efectividad a nivel territorial hay que delegar funciones en unidades con mayor capacidad de ejecución, que estén más cerca de la gente. Acerca de la regionalización en curso se observó que aporta transversalidad en las relaciones de las intendencias con el poder central y la OPP. No se trata de vaciar el Estado en lo local —se enfatizó— sino de construir y densificar instituciones para ampliar las capacidades locales y los mecanismos de coordinación. En similar dirección se dijo que las alcaldías «son una confirmación de la presencia de lo estatal democrático a nivel local».

De algún modo se enlazó también esa fuerte presencia en el territorio con el tema de los emprendimientos público privados, formato que requiere un Estado que haga alianzas con los privados sin plegarse a esos intereses y sin generar vínculos espurios.

Al cierre se expresó lo indispensable que es la presencia en el proceso reformista del Ministerio de Economía y Finanzas, cuyas capacidades y vínculos internacionales debieran estar al servicio de la transformación del Estado. Han sido notorias las brechas entre Presidencia-OPP y ese Ministerio. La explicación ensayada fue la preocupación del MEF hacia los altos costos de la reforma y hacia toda estrategia de largo plazo que pueda mo-

ver su política de equilibrios de corto plazo. «Si pensamos la reforma del Estado como un proyecto, a bordo deben estar todos.»

¿Una conclusión general? Tal vez pueda decirse que en este y otros seminarios surgió la inquietud sobre la necesidad de una institución que se ocupe de la prospectiva, de la estrategia global, del pensamiento de mediano y largo plazo, para que los avances no sean parciales, fragmentarios, despegados de un movimiento general, para que se produzca una confluencia, un efecto de arrastre de lo más indolente hacia lo más eficiente.

Sobre la misma temática se introducen en esta Parte IV dos trabajos: «Apuntes acerca de la reforma del Estado», de Conrado Ramos —que participó y aportó en el encuentro arriba reseñado— y «¿Qué Estado, para qué y para quiénes?», de Daniel Martínez Cue. El primero diseña una reforma para que el aparato estatal sirva a las necesidades de un modelo determinado de desarrollo, con cohesión social y políticas públicas coherentes, construyendo una nueva lógica basada en la evaluación de resultados y promoviendo un acercamiento de los servicios públicos a la ciudadanía. El segundo replantea los términos del debate que opone «más mercado» o «más Estado», enfocándose en una mejor relación entre ambos términos, al servicio de más sociedad, con más igualdad, libertad y solidaridad, para lo que se requiere un nuevo contrato social entre el Estado y los diversos sectores de la sociedad.

Agenda de la equidad

Otra de las ventanas abiertas en el Proyecto «Uruguay+25» para observar los desafíos que enfrenta la sociedad se tituló «agenda de la equidad». La idea era reflexionar sobre el conjunto de políticas públicas que impactan sobre la equidad social, y cómo se compatibilizan con las mecánicas de crecimiento, que por lo general establecen límites a esa persistente búsqueda del mínimo común bienestar. La convocatoria incluyó, al igual que las otras, a representantes de la academia, de los partidos políticos, de la sociedad civil, y de las instituciones interesadas².

En la apertura Enrique Iglesias recurrió a los espejos que proporciona la globalización, y se refirió a la crisis del Estado de Bienestar en Europa, estimulada por la crisis financiera,

por el excesivo tamaño del sistema financiero no bancario, fuente de inequidad que recorre el mundo. Ese sistema de bienestar chocó primero con la demografía, lo que nos pasa a nosotros, y han tenido que revisar la edad jubilatoria, tema muy controversial en cualquier sociedad. También encontraron ciertos límites que tienen que ver con las imposiciones fiscales y con el gasto, tengo la impresión de que han ido más allá de lo que el sistema aguanta, y las crisis lo fueron poniendo de manifiesto.

2 La lista de invitados: Verónica Alonso, Mercedes Altuna, Fernando Amado, Rodrigo Arim, Luis Bértola, Roberto Bissio, Malena de Posadas, Alma Espino, Juan Faroppa, Gladis Genua, Mariana González Guyer, Gustavo Leal, María Teresa Mira, Leonel Muínelo, Daniel Olesker, Daniela Payssé, Nicole Perelmuter, PIT-CNT, José Rilla, Marcia Rivera, Fernando Rodríguez, Rafael Rofman, Andrés Scagliola, Peter Siegenthaler, Rita Sorio, Miguel Taborga, Juan José Taccone y Andrea Vigorito.

Después, situándose dentro de parámetros nacionales, abrió la instancia a las opiniones sobre el futuro de estas políticas de equidad, y su compatibilización con las políticas del crecimiento y las mecánicas del crecimiento.

La intervención inicial apuntó a la metodología de análisis, marcando tres niveles para pensar la desigualdad: dónde se gesta, dónde se manifiesta y cómo se busca superarla. Se ubicó al proceso de producción como un lugar importante de creación de desigualdad, y al respecto —se dijo— hay que preguntarse si el Estado debe intervenir en la definición de ganadores y perdedores en esa instancia, y si lo hace, con qué criterios, porque junto o sobre los de la equidad puede haber otros, como la generación de divisas o la competitividad. «Hay que encontrar equilibrios: que el Estado proteja lo más posible a los perdedores sin hacer que se achique la producción.»

Respecto a un lugar donde se manifiesta con fuerza la inequidad, se mencionó el mercado de trabajo, dinamizado por los pares formalidad/informalidad y salario/ganancia, que marcan las líneas de intervención estatal junto con el tema de la productividad. La superación de la desigualdad, en tanto, se relaciona con la política fiscal, la estructura tributaria, el volumen y calidad del gasto.

Estos tres niveles de atención del tema han variado su importancia en el curso del proceso de aplicación. «En el año 2005, para salir de una situación de pobreza extendida, se optó por trabajar esencialmente desde lo fiscal y tributario, y también con una política de recuperación salarial. Sin descuidar lo anterior, la perspectiva actual lleva a trabajar sobre la matriz productiva y su impacto sobre la equidad.»

Se identificó un estrato de discusión permanente sobre los impactos negativos de las intervenciones estatales, sin duda un ramal secundario de otros debates sobre las relaciones entre Estado, mercado y sociedad. Una visión: «Hay que trabajar sobre el diseño de la asignación familiar para que no vaya en contra de ciertos procesos de formalización, que son en última instancia consagración de derechos». Otra: «Las transferencias económicas a los sectores más pobres, se dice, tienen un impacto negativo sobre la formalidad, pero a cambio de eso hay miles de familias que antes no comían y hoy están comiendo». Y una tercera: «Algunas políticas de transferencia no contributivas permiten aumentar el ingreso sin salir a trabajar a sectores con muy bajas remuneraciones, y aunque hubo alguna protesta empresarial por no conseguir trabajadores eso está bien, porque se destruyen puestos de muy baja remuneración».

Abriendo la puerta de la apreciación general sobre el mercado de trabajo para observar particularidades importantes, cabe preguntarse qué pasa con la desigualdad entre ocupados, con la distribución funcional del ingreso: «El 75% de los ingresos de los hogares proviene de ese mercado, y su distribución dista de ser homogénea». A nivel internacional los mercados de trabajo están muy presionados por la globalización, que impacta sobre los salarios, profundizando las brechas, y sobre el acceso a las nuevas oportunidades, aumentando los requerimientos educativos, desgarrones en la igualdad que necesariamente habrá que suturar con urgencia.

Aunque el tema demográfico fue incluido en otro encuentro, en este se trazó la trayectoria poblacional: crecimiento muy moderado de la población, envejecimiento feminizado, desplazamiento del interior hacia la costa, y una nueva migración andina incipiente, hacia los trabajos de menor remuneración y prestigio social.

Se realizó una apreciación peculiar, diferente a las habituales, situando el envejecimiento como el mejor indicador de equidad y calidad de vida: «la mortalidad y fecundidad de los ricos es baja desde hace mucho, el envejecimiento ocurre cuando los pobres consiguen no morir y tener los hijos que quieren tener». Las consecuencias deben ser administradas, pero no antepuestas en importancia.

Hubo dos temas que se ubicaron como centrales y relacionados entre sí: agenda de derechos y sustentabilidad. Si se piensa en una democracia que se construye cada vez más a partir de una agenda de derechos, su consolidación no solo pasa por una elección o un plebiscito, sino por el ejercicio efectivo de los derechos humanos. Pero los logros en ese sentido no se concretan sin acuerdos previos que les den sustentabilidad en el tiempo, porque el responsable de garantizar derechos es el Estado, no el gobierno ni la administración de turno.

En la reflexión surgió también una intensa mirada crítica hacia la sociedad uruguaya actual. «Hay una crispación creciente, una inconformidad, un malestar porque no me juntan la basura, porque el boliche de la esquina hace mucho ruido, o porque la policía llega tarde. Esta característica de las modernas sociedades urbanas no tiene que ver con los derechos sino con un enorme individualismo de nuevo rico, que lleva a una baja tolerancia a la frustración, a berrinches. Frente a esto la equidad tiene que ver con una forma de ver la vida, con determinados valores, solidaridad, humanismo, respeto, tolerancia.» Las reformas son lentas, y hay mucho inmediatez: «El país tiene que ir cambiando, pero ampliando la capacidad de comprensión de la gente, porque si no se percibe el tiempo que llevan estos procesos, los estamos modificando todos los días».

Se expresó que para algunas generaciones es complejo apartarse de la nostalgia por aquellos espacios de convivencia interclasista, construidos en la educación pública, en los partidos políticos, en los espacios públicos, en la cercanía. Para otras generaciones, en tanto, esas historias pertenecen a un pasado sin proyecciones al presente, y falta el puente que facilite el traspaso de valores para la construcción colectiva del futuro. Esto tomó forma de advertencia: «Hay que tener cuidado con la nostalgia, porque casi todo tiempo pasado fue peor. Uruguay hace veinte o treinta años estaba mucho peor que hoy, uno se olvida muy rápido de lo negativo, y la nostalgia sirve de poco cuando uno tiene que construir».

Otra preocupación se manifestó respecto a cierto dimensionamiento del debate público sobre las condicionalidades en las transferencias. Se calificó de esquizofrénico «el énfasis en el cumplimiento de condicionalidades en transferencias destinadas a sostener un nivel mínimo en hogares pobres, y el paralelo desinterés en que un hogar de clase media alta haga un descuento del impuesto a la renta porque tiene tres hijos, o un hogar de clase alta compre la computadora de su nene a cuenta de la empresa y no pague IVA, o la renuncia fiscal para fomentar la inversión».

También se trajeron a colación otras confusiones. «El sistema político confunde agenda electoral con agenda política. En un hecho de violencia mueren dos personas y eso se transforma en agenda electoral, mientras tendríamos que estar discutiendo el cuidado de la seguridad como agenda política.» Para evitarlo se necesitan acuerdos a largo plazo, un pacto ético.

Un punto que se definió como de gran importancia hacia el futuro es el Sistema de Cuidados. Por un lado se debe concretar la priorización de la primera infancia, yendo hacia la universalización preescolar en tres años y avanzando sobre dos años, y por otro se debe atender el proceso de envejecimiento de la población. El contador Enrique Iglesias cerró la jornada con una reflexión al respecto:

Me parece muy importante tratar de ayudar al envejecimiento útil y activo, tratar de aprovechar algunas de esas energías, porque en 2030 vamos a tener más viejitos que niños en la escuela. Es un gran progreso social, sí, pero hay que convivir con ese progreso.

El ya mencionado estudio en curso del Centro de Desarrollo de la OCDE concluye que Uruguay está en buena posición en la mayor parte de los aspectos del bienestar público, con una deuda pendiente clave, la mejora de la educación. Luego de mencionar los avances obtenidos en la calidad de vida, medio ambiente, calidad de la gobernanza y otros, enumera las áreas donde deben producirse mejoras: pobreza infantil, altos índices de embarazo adolescente, desempleo juvenil, años de escolaridad insuficientes, en particular en enseñanza media. La mejora de la equidad, el acceso y los logros en el sistema educativo son para este organismo una prioridad.

Para la OCDE el sentimiento de inseguridad viene íntimamente relacionado con el crecimiento y el desarrollo. El consumo de drogas aumenta con el poder adquisitivo, la violencia doméstica se hace más visible porque existen los medios para denunciarla, etcétera. Estos temas necesitan una gestión eficaz, en consonancia con el nivel de desarrollo. Asimismo, el estudio afirma que debe seguirse de muy cerca el posible aumento de la desigualdad que acompaña el crecimiento económico, con sus consecuencias y frustraciones en las capas más vulnerables, recomendando poner atención en la vivienda decente para los menos privilegiados. También se suma a esta parte «Desigualdad y desempeño macroeconómico: las implicancias del diseño de la política fiscal», de Leonel Muínelo Gallo y Oriol Roca Sagalés.

Demografía, migración y protección social

Está fuera de toda duda que las consideraciones y proyecciones hechas en los seminarios anteriores deben pasar por la aduana de la formación de las personas: activo esencial para todo desarrollo material y espiritual. El presidente de ASTUR expuso las interrogantes disparadoras del debate: ¿qué recursos humanos va a precisar el país dentro de veinticinco años para mover la economía? ¿Cómo los atraemos y para qué función? ¿Cómo los retenemos para que no los atraigan polos dinámicos vecinos? ¿Cómo extendemos la edad activa de la gente?³

3 Los convocados a responder esas y otras preguntas fueron: Juan Justo Amaro, Eugenio Ambrosi, Juan Artola, Jorge Bruni, Roxandra Burdescu, Juan José Calvo, Javier Carrau, Mariela Dardanelli, Andrés Dean, Fernando

En la apertura Iglesias dibujó algunas líneas prospectivas sobre el perfil productivo del país.

En primer lugar se va a asentar sobre una mayor tecnificación de los recursos naturales, y allí hay mucho por hacer en el mejoramiento de la producción de carne y cereales. Segundo, por nuestra ubicación geográfica se van a desarrollar los servicios. Tercero, vamos a tener que entrar de alguna manera en el área industrial, integrando cadenas de valor con los países vecinos. Por eso soy mercosuriano, no podemos hacerlas con China. Nuestra sociedad se va a consolidar como una sociedad amable, receptiva, segura, pacífica, tolerante, democrática, y esto se va a potenciar frente a los fenómenos negativos de las megaciudades.

Una gran parte de la jornada se activó entre las preocupaciones demográficas y las políticas migratorias. La primera referencia fue al Reporte Social 2013 (producido y publicado por el Mides y OPP), que realiza el estudio de necesidades básicas insatisfechas (NBI) en distintos segmentos de población. Se habló de dos demografías, dos pirámides, dos perfiles de fecundidad, alta para los que tienen NBI, muchísimo más baja para los que no tienen NBI. Este proceso —se acotó— viene de décadas, y en veinticinco años va a llevar a dos sociedades distintas, de difícil convivencia; hay mucho trabajo de inclusión por hacer.

En una caracterización demográfica más general destacaron cuatro puntos: envejecimiento de la población, cohortes jóvenes más pequeñas, una fecundidad que no converge entre pobres y ricos o lo hace muy lentamente y cambios familiares importantes, como son la incorporación de la mujer al trabajo y la pluralidad de arreglos familiares, es decir de tipos de conformación familiar. Esta estructura, se aseguró, coloca al país en un rango deficitario en cuanto a personal competente disponible, poniendo en riesgo el desarrollo social y la competitividad.

No puede pensarse en cambios de la fecundidad en plazos cortos y medios porque se necesitarían grandes inversiones y tiempo de maduración. La mortalidad no es alta, pero la evitable (homicidios, suicidios, accidentes) tiene un cierto peso. «En cuanto a la inmigración, hay problemas que tienen que ver con la cultura, hay una gran discriminación contra el extranjero, pero sería la vía para alterar la matriz de crecimiento de población.» Habría que sumar los cambios posibles en las tres variables, natalidad, mortalidad, inmigración.

Respecto a los temas de inmigración no hubo grandes avances pero sí preocupación. Fue un hito la Ley de Migración (Ley 18.250, de enero de 2008), que prevé una Junta Nacional de Migración, integrada por los ministerios de Trabajo, Relaciones Exteriores e Interior, el Mides y la OPP y se consolidó la Comisión Sectorial de Población de la OPP. Pero «debemos desarrollar la capacidad de hacer propuestas sobre población, a corto, mediano y largo plazo, por ahora se sigue atendiendo lo parcial y dando respuestas coyunturales».

Sobre el sistema de protección social se dijo que no es adecuado al presente ni a lo que se vendrá. Comparando con modelos europeos, Uruguay se asemeja a los países mediterráneos: gasta 9% del PIB en pensiones y jubilaciones, y apenas 1,3% en otras políticas

Filgueira, Gabriel Frugoni, Gladis Genua, Alba Goicoechea, Augusto Gregori, Gustavo Leal, Ernesto Murro, Laura Nalbarde, Marcos Otheguy, Adela Pellegrino, PIT-CNT, Alfredo Solari, Rita Sorio, Juan José Taccone y Mónica Xavier.

familiares. Otro es el enfoque de los países nórdicos, que gastan un 5% en pensiones y jubilaciones, y otro 5% en transferencias monetarias a familias con hijos, licencias para madres y padres, y sistemas de cuidado para infancia. El gobierno uruguayo manejó la posibilidad de establecer un sistema de cuidados, pero es aún un tema que debe superar problemas de organización y financiamiento.

Por momentos hubo una reflexión prospectiva compleja, aunque poco optimista. «Hay tres variables en las que nos tenemos que mirar para ver si avanzamos bien: la pobreza infantil, la participación laboral de la mujer, y una fecundidad que converja entre pobres y ricos. Para alinear las tres variables hay que modificar la matriz de protección social, lo que se presenta difícil por las características constitucionales, políticas, institucionales, y por la economía política del país. Se han hecho esfuerzos pero la inercia es fuerte.»

Los retos se multiplican hacia el futuro. Hay que garantizar la calidad de vida y de servicios públicos de la población rural. Hay que captar migración calificada y para eso hay que elaborar políticas, y persiste una lógica de desconfianza sistemática a la hora de entregar ciudadanía. Hay que pensar en cómo el país va a abordar a un sector de población que se descalzó del sistema de integración y que tiende a consolidarse. «A este respecto aumentar el empleo y mejorar la educación ayudan, pero es imprescindible pensar con otra cabeza los problemas de segregación territorial, los problemas de los bienes públicos, del espacio público, la seguridad, el uso de las cárceles y toda la educación.» Como en otros encuentros, el salto del qué hacer hacia cómo hacerlo fue difícil y pocas veces intentado.

Nacen 50 mil niños cada año, y si se condena a 10 o 15 mil a crecer en situación de pobreza ya perdimos. El sistema educativo estuvo pensado para formar a una elite en la Universidad, hoy se necesita formar a un grupo más amplio con un conjunto de competencias mucho más flexibles. (El tema «Educación» es desarrollado en la Parte V).

Desde la perspectiva de la gestión de gobierno se trabaja con una proyección demográfica de 3.750.000 habitantes para 2050. De ellos un millón van a tener más de sesenta años, y medio millón serán menores de catorce. Esto ubica a la primera infancia como un tema de primer orden en lo estratégico, en términos de inclusión y profundización de una agenda social que tiene que ir más en clave de bienes públicos que de transferencias monetarias.

El programa Uruguay Crece Contigo, llevado adelante desde la OPP, focaliza en primera infancia y en mujeres embarazadas, abarcando cuatro mil familias. Los datos que manejan (véase «La infancia primero», Cristina Lustemberg) convencen acerca de lo impostergable de la profundización de la agenda social en algunos sectores. Esto generaría un estrés presupuestal: aumentar en un 20% las escuelas de tiempo completo en las zonas de contexto crítico requiere 200 millones de dólares en infraestructura y otros 40 en salarios; dar una respuesta a la situación de 15 mil viviendas ruinosas implica un 30% de aumento del presupuesto actual de vivienda. Se abre aquí otra discusión sobre el tema de los recursos, al igual que en cada capítulo donde se proyecta desarrollo económico y social.

Se manejaron números. El país gasta poco más de 13 mil millones de dólares en protección social; de estos, algo más de 3 mil en el BPS, buena parte de ellos en el sistema IVS (invalidez, vejez, supervivencia). A esto hay que sumar el subsidio para las cajas militar, policial, notarial y algo de la bancaria.

Se citaron otros modelos. «Los neozelandeses tienen un sistema de pensiones simple: toda persona recibe una pensión básica universal a los 65 años, y encima de eso las opciones privadas. Es el sistema que tiene menos pobreza del adulto mayor y el que gasta menos de los países de la OCDE.» «En el sistema holandés el Estado participa pero no pone un peso, es actuarialmente sustentable.» «En el ajuste del proceso de envejecimiento los países nórdicos son ejemplares. Acá tendimos a la apropiación privada en los consejos de salarios, más que a una pública que permita la construcción de bienes públicos. Ellos no, el salario privado crece por debajo de la productividad, en tanto el salario social o colectivo crece por encima.»

Se puso el acento en la necesidad de armonía y coordinación entre lo demográfico, el empleo y la inserción laboral, en una visión global, para evitar los ajustes de siempre, impositivos o de asistencia financiera del Estado.

«Hay que buscar una política de población que integre todos los sectores con una visión de conjunto, y después ver cómo se asignan los recursos. Antes que todo, integralidad, porque de las discusiones sectoriales no salimos nunca.»

«Hay que lograr una visión país que supere personalismos y egoísmos, que articule entre programas sectoriales, que supere una institucionalidad débil y estratificada, las agendas fragmentadas. Las cosas no deben mirarse por proyecto sino de manera sistémica. Es necesaria una estructura supraministerial con empoderamiento político como para coordinar políticas sectoriales, y por encima de todo, perspectiva estratégica de largo plazo.»

En referencia a estos mismos temas se suman otros tres trabajos, uno a cargo de Juan Artola («Lineamientos para una política de migración en Uruguay»), otro escrito por Federico Bervejillo («Desafíos territoriales para la construcción del Uruguay futuro») y un tercero expuesto por Carmen Midaglia, Fabricio Carneiro y Marcelo Castillo («Protección social en Uruguay: cambios recientes y escenarios futuros»). Artola marca la necesidad de «una política inmigratoria que dé una respuesta comprehensiva a los flujos de inmigración que ya existen y que permita prepararse para los que continuarán llegando, maximizando su potencial y minimizando sus riesgos». Bervejillo propone impulsar una visión de largo plazo, profundizar la adopción de enfoques territoriales en el diseño de políticas sectoriales, y una política nacional de desarrollo urbano integrado.

Midaglia *et al.* centran su atención en los años 2005 a 2012, analizando empleo y seguridad social, salud y asistencia; categorizan las poblaciones vulnerables; examinan las percepciones de los uruguayos sobre el rol estatal en la provisión de bienestar; y describen los escenarios posibles de modificación del esquema actual de protección en el futuro cercano.

Violencia y convivencia en una sociedad democrática

Este tema es objeto de vivos debates en la sociedad uruguaya y en la campaña política. Algunos han asegurado que está profundamente influido por la percepción de inseguridad y por el uso político que de ella se hace. La gama de respuestas va desde un planteo de mayor represión y mayores penas, a un «todo social» en el tratamiento de las causas del fenómeno. Sin embargo, la convivencia no se limita a la seguridad, tiene que ver con la inclusión, el ejercicio de los derechos democráticos, el sentimiento de comunidad, la práctica de la solidaridad y de compartir valores desde la infancia. En varios encuentros fue mencionado el tema. Resumimos en esta presentación un enfoque desde el punto de vista de la psicología social relacionado con la violencia moderna de Ana Teitelbaum y un enfoque de la seguridad que expresa la posición de Rafael Paternain (de su obra *Ya no podemos vivir así. Ensayo sobre la inseguridad en el Uruguay*, Montevideo, Ediciones Trilce, 2013).

Teitelbaum en su contribución —cuyo texto completo puede consultarse en <www.redmercosur.org> y en <www.fundacionastur.org>— plantea que la violencia no es una novedad posmoderna, aunque sí reconoce que esta época produce fenómenos inéditos. Su mirada recorre los imaginarios sociales nuevos, y los nuevos significantes culturales, establece el papel de los medios como modeladores del pensamiento, y comenta el veloz acontecer desligado de toda ley moral, inclusive el acontecer especulativo desligado de toda ley del valor. Hay una crisis de trascendencia, dice la autora. Nos habla de cambios en la forma de control, el hombre ya no está encerrado sino endeudado. Es el hombre nuevo en el que todo es intercambiable por cualquier otra cosa, como el papel moneda.

Puesta a la búsqueda de certezas, Teitelbaum se acerca al amor, a su génesis histórica y su evolución, a su reivindicación pensando en el lugar que puede ocupar ante la pérdida de la ley. Se detiene en «el desvaído concepto de la llamada sociedad democrática», para proponer pensarlo desde una actualidad donde «el poder consiste en los mecanismos de que se vale un discurso para la exclusión de otros». Ser pacifista, sostiene, es poder atravesar las lógicas binarias que siempre dibujan la cartografía del amigo-enemigo. El futuro cae cuando las utopías se realizan, y hoy vivimos la utopía realizada del liberalismo, la circulación mundial de la mercancía.

Es indispensable analizar cómo funciona esta máquina de producir presente, proceso en el que todos los que trabajan son explotados. Rige la perentoriedad consumista, el objeto a cualquier costo: las nuevas formas de delincuencia no se justifican en la satisfacción de necesidades básicas de subsistencia física.

Paternain escribe su libro para contribuir a esclarecer e interpelar las raíces que sostienen a la hegemonía conservadora en el campo de la seguridad. Para él «el verdadero reto consiste en registrar el avance de un estado de ánimo colectivo cada vez más reactivo, la expansión de las demandas punitivas, los desplazamientos discursivos de las personas, la emergencia de prácticas microfascistas y la consolidación de representaciones conservadoras sobre los principales problemas sociales».

Marca la permanencia de un «enemigo» al cual combatir y la expansión de las tecnologías de control, conformando una «ilusión represiva», y sitúa el periplo de la violencia y el delito dentro de las coordenadas de la historia reciente.

Hay que prestar atención, afirma, a un nuevo capitalismo: «las transformaciones de las estructuras económicas, sociales y políticas golpean material y simbólicamente en los lazos sociales, las pautas de sociabilidad y en los niveles de vulneración, y el resultado es una inseguridad que se inscribe en el funcionamiento normal de la propia sociedad».

La criminalidad, explica, «se asocia a procesos más amplios vinculados con la desestructuración del mundo del trabajo, el desempleo juvenil, la desafiación institucional, el deterioro del espacio urbano, la segregación residencial, las políticas de control social, la prevalencia del consumo de alcohol y drogas, la expansión del mercado de armas de fuego, etcétera».

Para el autor el camino pasa por volver al pensamiento social, poner en el centro de la escena interpretativa las distintas desigualdades sociales, subordinar los relatos sobre la inseguridad a los enfoques de la inclusión social, y construir un proyecto crítico y emancipador.

Paternain dice que desde 1985 el Estado uruguayo ha transitado una serie muy larga de medidas y acciones para mantener a raya la violencia y la criminalidad, políticas signadas por las oscilaciones y la falta de coherencia y acumulación. Pero entiende que en la región han predominado las políticas «de mano dura», cuyas modalidades analiza.

Finalmente, expone las acciones imprescindibles para una nueva estrategia superadora del rumbo actual, y un conjunto de líneas programáticas. «La formación de elencos político-técnicos, la planificación estratégica y la elaboración de nuevos relatos sobre la violencia, la criminalidad y la inseguridad, son instrumentos ineludibles para una política pública con pretensiones transformadoras.»

En esta parte incluimos dos trabajos de Juan Faroppa, que abordan el tema desde el ángulo de los derechos humanos y desde su visión de los caminos para la mejora de la convivencia y la seguridad.

Apuntes acerca de la reforma del Estado

Conrado Ramos Larraburu

La reforma del Estado debe ser conceptualizada para saber de qué estamos hablando. Una vez que conocemos sus componentes, que no pueden ser infinitos, debemos saber cuál es su cronograma y cuánto es su costo fiscal.

La forma en que la reforma de Estado debe ser comunicada es un aspecto fundamental, en el sentido de que debe constituir un corpus coherente, donde sus componentes adquieren sentido cuando se visualizan como parte de un todo, ya que si no se avanza coordinadamente es probable que pierdan los logros conseguidos en alguno de esos componentes. Por ejemplo, no se puede pensar en avanzar en la lógica de la evaluación de políticas, si no se avanza en la capacitación del Servicio Civil.

En este documento tratamos de avanzar en su definición conceptual, ya que el cronograma y costo es un ejercicio que debe ser hecho por un equipo que acceda a la información de la que dispone el gobierno, y esté en condiciones de producir la que resulte faltante.

Niveles

Nivel macro

En esta discusión es necesario distinguir claramente la reforma de Estado tratada desde una perspectiva macro, de una meso o micro.

Desde la perspectiva macro, tiene que ver con las reformas destinadas a moldear el aparato estatal para que sirva a las necesidades de un modelo determinado de desarrollo.

Desde una perspectiva desarrollista cepalina esto tiene significados particulares, ya que se trata de desarrollar capacidades estatales propias de una Estado de Bienestar que logra cohesión social e integración política, limitando progresivamente los efectos de exclusión social que produce el proceso de acumulación capitalista de una economía globalizada.

Esto significa, por un lado, rediseñar la vieja matriz corporativa de políticas sociales de manera que las nuevas estructuras de riesgos tengan respuesta adecuada en un diseño institucional que las enfrente. Por otro lado, y como consecuencia de este rediseño en la

CONRADO RAMOS LARRABURU. Doctor en Ciencia Política por la J.W. Goethe Universität. Profesor Adjunto del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

matriz de políticas sociales, la generación de trabajo calificado, que esté en condiciones de insertarse en un modelo de producción que se incorpore a las cadenas globalizadas generando valor agregado e incorporando innovación tecnológica.

La generación de capacidades estatales debe tener expresión en sus funciones de:

- Inserción internacional, a través de su política exterior y política cambiaria.
- Relación con agentes domésticos, es decir, relaciones entre Estado, mercado y sociedad civil, expresados en acuerdos neocorporativos con empresarios y sindicatos (por ejemplo, negociación colectiva), promoción de programas de *Welfare* económico que subsidien rentas solo a mediano plazo y en cadenas con alto potencial de desarrollo, rol de las empresas públicas (promoviendo eficiencia social pero evitando fenómenos de *crowding out*¹, modificaciones al Derecho Público), fortalecimiento de las ONG, etcétera.
- Matriz de protección social, reforma de la seguridad social, reforma educativa, dar cuenta del debate universalización versus focalización, etcétera.
- Pacto fiscal que articule un sistema tributario progresivo con un sistema de egresos de alto impacto en materia de cohesión social.

Nivel meso

- Para ello es indispensable no solo la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo (podría ser CIDE+50), sino un pacto social al estilo de los ensayados en países como Irlanda (fundamental para hacer frente a la crisis de su modelo).
- Reforzar y crear mecanismos de participación social en el diseño de políticas y temáticas relacionadas al acceso a la información pública.
- Es indispensable también avanzar en un rediseño institucional del aparato de Estado que estimule la coordinación y coherencia de políticas públicas, a través de agencias centrales potentes (Ministerio de Presidencia, OPP, MEF, ONSC), el reforzamiento de los ámbitos transversales de formulación de políticas (gabinetes ministeriales), y las agencias implementadoras de políticas (ANII, etcétera).
- El reforzamiento de los núcleos institucionales encargados de formulación y regulación de políticas públicas (Administración Central y Agencias Reguladoras).

Nivel micro

Este nivel está referido a la «modernización de la gestión pública», que constituye los músculos y las venas de la osamenta institucional. Obviamente la gestión pública no debe ser entendida como un ámbito en el que se impone un paradigma de gestión con validez universal y desprovista de opciones políticas. El paradigma de gestión que se lleve adelante estará al servicio del modelo de desarrollo propuesto, y los diseños institucionales resultantes deberán hacer frente a los problemas concretos que se quieran resolver.

1 Desplazamiento de la inversión privada por la pública.

Las soluciones de gestión serán diferentes según el ámbito en el que se promuevan, y según estos ámbitos y estos problemas las estrategias de gestión tendrán una combinación de valores administrativos distinta. En algunas áreas los valores asociados a las garantías del Estado de Derecho serán prioritarias, mientras que en otras áreas, donde el Estado de Derecho no está en cuestión, podrán buscarse soluciones más flexibles de gestión que tiendan a combinar las garantías jurídicas con los valores relacionados a la eficiencia empresarial.

En este nivel, las estrategias de modernización que se vienen planteando a nivel nacional e internacional pueden ser agrupadas en tres grandes áreas, relacionadas entre sí: 1. la gestión de los recursos humanos del sector público; 2. el desarrollo de una lógica de gestión basada en la evaluación de los resultados (*steering by results*); y 3. el acercamiento de los servicios públicos a la ciudadanía.

La modernización de la gestión pública

La reforma del Servicio Civil y la necesidad de un nuevo pacto entre políticos y burócratas

Esta reforma, debido a su complejidad, sensibilidad política y costos financieros, debe ser encarada como un proceso de mediano y largo plazo, sabiendo que los réditos políticos son escasos y los costos asociados, altos y concentrados.

El principio angular de esta reforma está marcado por la propia Carta Iberoamericana de la Función Pública, con el lema: mérito con flexibilidad. Esto significa la revalorización de la carrera administrativa sobre bases meritocráticas, con componentes de flexibilidad que la hagan funcional al modelo de gestión pública que se quiere promover.

El sistema tradicional de carrera administrativa en el Uruguay no ha funcionado en la práctica debido a la existencia de mecanismos informales de gestión humana y remuneraciones asociadas. Esto expresa un no respeto por la legalidad existente anclada, por un lado en tradiciones político-clientelares del sistema político uruguayo, y por otro lado, por una falta de adecuación del sistema normativo a las necesidades de gestión de un Estado moderno.

Es necesario entonces pensar una reforma del Servicio Civil que modifique los Estatutos de carrera administrativa, apoyado en un nuevo pacto entre políticos y burócratas que le dé sustento político a esa nueva realidad jurídica. De lo contrario la reforma jurídica volverá a ser letra muerta. En ese pacto, los políticos conceden ciertos derechos a la burocracia de carrera (relativa estabilidad en el empleo, un sistema de remuneraciones adecuado a las tareas que se desempeñan, protecciones jurídicas contra arbitrariedades que afectan el desarrollo profesional, filtración de información en caso de que el funcionario detecte irregularidades y no sean atendidas por sus superiores, etcétera), a cambio de lealtad al gobierno de turno y sus objetivos de política (lo que no es lo mismo que apoyo político partidario). Ese es el sentido de la creación de los servicios civiles.

Para que este pacto resulte, los partidos políticos en Uruguay deben dejar de considerar a la burocracia establecida como enemigos potenciales designados por partidos de oposición, o por anteriores autoridades políticas del propio partido de gobierno. Esto daría pie a limitar la discrecionalidad con que las autoridades políticas designan los puestos de la alta burocracia (jefes de proyecto, asesores, encargaturas, etcétera), constituyendo de hecho una burocracia paralela de su confianza personal o partidaria. Se debe establecer más claramente el límite donde termina el nivel político (cargos de confianza, asesores) y comienza la gestión profesional e imparcial de la burocracia de carrera.

Ahora bien, para que las jerarquías políticas dejen de ver a la burocracia como un enemigo, o un estorbo, la carrera administrativa debe tener determinadas características que le den a los políticos del Ejecutivo las garantías de que no serán boicoteados en su gestión y que la burocracia tiene las competencias necesarias para cumplir con sus cometidos. De allí la importancia de rediseñar la carrera administrativa y en particular, la alta burocracia en el Uruguay.

La carrera administrativa

Lo primero es delimitar el ámbito y a quiénes alcanza. El ámbito debe ser el del Gobierno Central (Administración Central y organismos del 220) con sus organismos comprendidos dentro del presupuesto nacional. Las empresas públicas la pueden tomar como referencia, pero tienen características empresariales propias que marcan una diferencia con estos otros ámbitos. Alcanza a los funcionarios presupuestados, es decir, contratados de forma permanente, lo que debería estar justificado en que sus servicios son requeridos ininterrumpidamente. Otras formas contractuales públicas no permanentes deben estar contempladas por el Estatuto de Funcionario Público pero no formar parte del Servicio Civil de carrera.

La carrera administrativa debe ofrecer un ámbito de garantías jurídicas, posibilidades de desarrollo profesional, y las flexibilidades necesarias para que las autoridades políticas y jerarquías administrativas tengan un margen importante de libertad de gestión.

- En primer lugar debe dejar de estar estructurada de forma corporativa, es decir, según los requisitos profesionales o técnicos para desempeñar la tarea. Por el contrario, debe ser la tarea o la ocupación la que estructura la carrera, y no viceversa.

Esto significa realizar un arduo esfuerzo de identificación de grupos o familias ocupacionales con características similares dentro de las cuales un funcionario hace su carrera. Luego, dentro de esos grupos se irán identificando las ocupaciones específicas, y los requisitos profesionales o técnicos para desarrollar estas tareas. Esta será la base de los futuros escalafones que se definirán, no en un Estatuto de Funcionario, sino en la Ley de Presupuesto, como lo marca la Constitución.

- El agrupamiento en ocupaciones permite hacer una adecuada planificación de la capacitación de los funcionarios, asistiendo a cursos donde gente con intereses y responsabilidades afines puede compartir sus experiencias y actualizar permanentemente sus conocimientos en la materia. Esto no ocurre hoy en día en la mayoría de las reparticiones públicas de la Administración Central y organismos del 220.

- Los funcionarios deben poder concursar a cualquier cargo para el que estén calificados (incluyendo algún requisito de antigüedad en cargos gerenciales), movimiento horizontal que les abriría la posibilidad de ascender en todos los puestos del sector público.
- Los concursos de ingreso a la función pública podrán tener en sus bases algunas condiciones que privilegian a los funcionarios públicos, incluyendo en puestos jerárquicos de responsabilidad requisitos de experiencia en la función pública, pero por lo general deberán ser abiertos a la ciudad y eliminar el requisito de que los ingresos sean siempre por el nivel o grado más bajo.
- Los funcionarios deberán ser evaluados periódicamente con base en indicadores duros de gestión que expresen la consecución de objetivos institucionales, en combinación con indicadores blandos acerca de las competencias desarrolladas en su gestión. Estas evaluaciones serán fundamentales para permanecer en el cargo, y en los casos de bajo rendimiento tendrán las garantías de revisión de representantes de sus pares.
- El sistema de remuneraciones deberá ser de una sola escala o columna vertebral, donde el pasaje de un nivel o grado a otro expresa las compresiones salariales de la escala, identificando pisos y techos dentro de un mismo grupo ocupacional, según el nivel de complejidad y responsabilidad de la ocupación específica. Esto en principio hace más compleja la negociación colectiva (ya que se deben negociar por separado las distintas familias ocupacionales), pero una vez establecidos estos pisos y techos, los aumentos salariales que dispone el gobierno se hacen proporcionalmente a partir del salario inferior en la escala. Hoy en día las unidades ejecutoras negocian por separado con su Ministerio y el MEF, según el peso corporativo que tengan, haciendo de la negociación colectiva un ámbito poco operativo.
- Un sistema de remuneraciones que fija el salario de las ocupaciones a partir de un análisis del valor público que estas agregan a la sociedad, teniendo en cuenta también la responsabilidad y jerarquía que conlleva el puesto de trabajo, es un proceso nada sencillo. Se debe evaluar el margen fiscal para avanzar en esta línea y se debe hacer teniendo en cuenta el derecho adquirido de los trabajadores, por lo que la incorporación a una nueva escala debe hacerse de forma progresiva y negociada. Se debe tomar también, aunque no únicamente, parámetros de referencia del sector privado, y de otros sectores del sector público, como las empresas públicas.
- Repensar y calcular el valor público de las ocupaciones implica romper con una escalera salarial determinada por una carrera estructurada en torno a la vieja estructura escalafonaria. De lo contrario sería imposible remunerar adecuadamente a un experto en licitaciones públicas que tenga menos años de estudio (y por eso ubicado en un escalafón inferior) que a un abogado que tiene un mínimo de cinco años de estudio, pero que realiza una tarea interna de menos responsabilidad y valor social en su departamento jurídico.
- La ONSC debería tender a ser un organismo con mayor independencia del Poder Ejecutivo, y se podría pensar, independientemente de un director ejecutivo, en una Comisión de Servicio Civil conformada por expertos y miembros de todos los partidos, que funcione como garantía última de protección de los funcionarios públicos (en

temas de filtraciones legítimas de información, derechos de carrera, etcétera). Agotada esta instancia se recurre al Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

- La ONSC debe abandonar su énfasis excesivo en ser un organismo controlador de la gestión ministerial, basado en la desconfianza, con prácticas burocráticas obsoletas, como lo es la «ventanilla única» (que se transformó en un embudo burocrático al ingreso a la función pública). Se deben implementar mecanismos descentralizados y garantistas de buena gestión en cada organismo público, y la ONSC ser en cambio un fuerte organismo regulador y colaborador en la gestión de los recursos humanos.
- Una carrera administrativa prometedora del desarrollo profesional de los individuos que la componen se convierte en un instrumento de atracción interesante del empleo público, que ya no estará dado por la permanencia en el empleo (debido a la exigencia de evaluaciones para permanecer en él), sino al prestigio y oportunidades de capacitación. La ventanilla única de la ONSC, más que un gran embudo burocrático, debería ser, además de un *software* que colabora en la selección del personal, una página web muy atractiva para reclutar personas hacia la función pública.

La alta burocracia

Se debería constituir una especie de Alto Servicio Civil y definir adecuadamente su rol y su relación con las jerarquías políticas. Hoy en día el nivel de conducción debajo de los cargos de confianza política es un espacio de discrecionalidad donde habitan diversas figuras a discreción de Ministros y cargos de confianza política.

- Se debería enfatizar las funciones de «gerencia» en aquellas áreas de provisión de servicios con fuerte manejo presupuestal y de personal.

Se podría pensar en sustituir en esos cargos a los actuales directores de unidades ejecutoras, que son cargos de confianza política, por profesionales de la gestión con responsabilidad por la provisión de sus servicios, y con fuerte discrecionalidad en el manejo de sus recursos humanos y financieros. Sería el típico caso de los directores de Hospitales, de Centros de Reclusión Penitenciaria, o de servicios Ministeriales como la Dirección Nacional de Registros, la Dirección nacional de Identificación Civil, etcétera. Los directores de unidades ejecutoras cuya función es la formulación de políticas públicas con fuerte contenido político podrían seguir siendo personal de confianza político, pero podrían tener que presentar credenciales de conocimiento técnico en la materia, como eran los antiguos cargos de alta prioridad (aunque no se cumplía). Esto debe aplicarse sobre todo a los actuales directores generales de Secretaría, supuestamente encargados de la gestión general del Ministerio.

Esta opción es la que tomó Chile, creando en este nivel un Sistema de Alta Dirección Pública que es elegido meritocráticamente (aunque el Presidente puede destituirlos sin necesidad de evaluación previa).

- Se debería pensar en un sistema de selección de este tipo de funcionarios que garantizara su excelencia profesional, y un sistema de evaluación garantista para estos funcionarios y para sus superiores políticos.

En estas evaluaciones, aun más que para las evaluaciones de los funcionarios de línea, es fundamental combinar indicadores de cumplimiento de objetivos organizacionales, e indicadores de competencias vinculadas al buen relacionamiento con sus jercas, con sus pares en otras dependencias (sentido de colaboración), y promoción de sus subordinados. De lo contrario se corre el riesgo de generar compartimentos estancos no colaborativos, y gerentes que más que estar verdaderamente comprometidos con valores públicos, están refugiados detrás de sus indicadores objetivos de gestión.

- Otra alternativa, menos rentable que la anterior, es la que plantea el Nuevo Estatuto de Funcionario a estudio del gobierno. La alta burocracia se ubicaría en los cargos denominados de Alta Conducción, pero estos están ubicados en un nivel inferior, ya que sustituirían a los actuales Directores de División, quienes tienen muy poca libertad de gestión, y no son responsables por la provisión de un servicio (ya que siguen siendo los directores de unidades ejecutoras, quienes son ordenadores de gasto).

No tiene mucho sentido, como lo hace el Nuevo Estatuto, crearlos como puestos de trabajo (y no como cargos) y ponerles compromisos de gestión, si no tienen libertad de gestión, no son responsables de un servicio, y sus jercas de confianza política no están atados (como responsables del servicio) a un compromiso de gestión. En esta figura, así como está planteada hasta ahora, convivirían confusamente con los gerentes de la Alta Conducción creados hasta ahora, que están por encima de los actuales directores de División, y que no son responsables por la provision de un servicio, sino que brindan funciones de apoyo a la gestión (gerente de Planificación Estratégica, gerente de Recursos Humanos, etcétera).

- Lo importante en cualquiera de estas opciones es crear un nivel profesional por debajo de las jerarquías políticas, con responsabilidad por la gestión y el asesoramiento profesional e imparcial a ministros y jercas políticos, que sea valorado y respetado por sus competencias técnicas. De lo contrario los políticos del Ejecutivo en el Uruguay seguirán careciendo de lo que se conoce como *speaking thruth to power* [«diciéndole la verdad al poder», trad. nuestra]. Estos altos directivos públicos deberían tener facilidad para rotar en distintos puestos de trabajo y así tener una visión estratégica del sector público. Para acceder a estas posiciones sería entonces deseable no solo tener muy buenos antecedentes en materia técnica, sino calificaciones asociadas a sus competencias, relacionadas a su condición para asesorar a sus jefes, trabajo en equipo y conocimiento de la maquinaria pública.

La incorporación de la lógica de la gestión basada en el desempeño

El monitoreo y evaluación de la gestión es indispensable para poder actuar estratégicamente y corregir a tiempo el rumbo de las políticas de gobierno.

Ha sido más fácil imponer la retórica de la evaluación que su práctica efectiva, ya que implica un gran esfuerzo de capacitación (*humanware*) e incorporación de tecnologías de la información (*hardware* y *software*). No toda información se traduce en inteligencia social para la toma de decisiones en política pública, hace falta un maduro procesamiento de ella derivado de una extensa capacitación en el uso de las tecnologías de la información.

- El presupuesto basado en productos y resultados de la gestión es una herramienta indispensable.

Pero no es fácil avanzar en esta lógica en unas 220 unidades ejecutoras que tiene el presupuesto nacional. Es necesario realizar maduros ejercicios de planificación estratégica al interior de los organismos, y capacitar a los funcionarios en armados de cadenas lógicas de valor, de manera de poder ir confeccionando lentamente indicadores que resulten relevantes para el monitoreo (indicadores de gestión) y evaluación de resultados (indicadores de producto y de impacto). Se puede estructurar el presupuesto nacional en áreas programáticas y subdividir en programas específicos (tal como ocurre ahora), pero no significa que estén diseñados con lógica de cadenas de valor y estén claramente identificados los productos de cada programa.

- Es indispensable contar con desarrollos informáticos que apoyen la gestión.

Para ello es necesario instalar central y descentralizadamente (aunque con una estrategia coordinada con las agencias centrales de OPP y MEF) apoyos en capacidades humanas y en sistemas de información a nivel ministerial (por ejemplo, tableros de control), o de lo contrario no hay una apropiación de la metodología y menos un involucramiento de los ministros.

También las agencias centrales deben modernizar los sistemas de apoyo informático que sistematicen y procesen la información (SIIF, SGH, etcétera).

- Hay que tener en cuenta que estos sistemas informáticos son muy costosos y deben ser incorporados con cautela y sabiendo que van a ser utilizados en su máximo potencial.
- El procesamiento de la información sobre la base de programas presupuestales basados en productos mejora notablemente la rendición clara de cuentas al Parlamento (el presupuesto basado en insumos no es una herramienta apta para ejercer un control sustantivo del gasto público).
- Pero también mejora la rendición de cuentas de los ministros al presidente de la República, y ayuda a monitorear las prioridades presidenciales.
- Es importante tener presente que el diseño y uso de indicadores de gestión es una herramienta política que debe ser usada con responsabilidad. Debe ser un proceso negociado con los trabajadores y comprendido por quienes están encargados de aportar la información que los alimenta, quienes los usan para evaluar, y quienes reciben la información con objetivos de control político legislativo.

El acercamiento de los servicios públicos a la ciudadanía

Este componente de la reforma del Estado no solo es valioso por su significado como instrumento de construcción de ciudadanía, sino porque es una herramienta de legitimación política de la propia reforma, mientras se desarrollan los otros componentes que son más difíciles de visualizar para la ciudadanía. Todos se involucran en la discusión sobre los funcionarios públicos, pero la discusión sobre el estatuto le importa a pocos (salvo los implicados directamente, y aun así no a todos los funcionarios). El ciudadano

vuelve a ocuparse del funcionario cuando tiene que recibir una prestación pública o realizar un trámite ante una oficina pública.

- Se debe encarar la simplificación de trámites como una tarea del conjunto de los organismos públicos, en lo que es indispensable la colaboración entre ellos, para lo cual se deben diseñar los incentivos políticos y económicos.
- La voluntad política debe expresarse permanentemente y desde las máximas autoridades, o prevalecerán las disputas y celos entre los organismos públicos.
- Debe involucrarse también al sector empresarial y a los propios funcionarios, conociendo sus demandas y sus propuestas, ya que constituyen saberes acumulados que es necesario explotar.
- Se deben promover las ventanillas únicas (*one stop shop*) que permiten realizar muchos trámites en un solo punto de atención (CAC, centro de atención al inversor, ventanilla única de prestaciones sociales, etcétera).
- Complementariamente se pueden usar las tecnologías de la información para prestar apoyo a la provisión de servicios como los de seguridad ciudadana: una tableta por policía.
- Se deben promover concursos de atención a la ciudadanía, para lo que es necesario realizar inversiones en aquellas unidades en las que se constata una motivación de sus empleados y autoridades.
- Otra vez las tecnologías de la información: la AGESIC es una herramienta fundamental para esto, ya que dicta normas y estándares en la materia, de manera de lograr la interoperabilidad de la información entre organismos públicos, haciendo compatibles los sistemas informáticos, y manteniendo garantías sobre el derecho de protección de datos personales (una de las excusas más frecuentes para no compartir información entre organismos públicos).
- Pero la AGESIC tiene que tener una cabeza política que le fije prioridades y la haga coordinar con el resto de los componentes de la reforma del Estado. Esto no es una tarea fácil ya que aquí es muy evidente la asimetría de información entre políticos e ingenieros de sistemas.
- Se debe tener la fuerza política para vencer corporativismos que están en contra de los desarrollos tecnológicos porque pueden perder proventos o puestos de trabajo. También se debe aprovechar un ciclo económico favorable para negociar con los sindicatos en este aspecto.

¿Qué Estado, para qué y para quiénes? Sobre las difíciles relaciones entre el Estado, la sociedad y el mercado

Daniel Martínez F. Cue

Introducción

En las páginas que siguen presento un conjunto de reflexiones acerca de las siempre difíciles relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad. Lo que en ellas intento plantear es la necesidad de superar un debate existente acerca de la relación entre el Estado y el mercado que juzgo muy limitado al no tomar suficientemente en cuenta a la sociedad. En las páginas de la sección I comienzo planteando de forma sintética cuáles son los principales desequilibrios estructurales de América Latina en general y de Uruguay en particular, tanto en lo económico como en lo social, territorial y medioambiental; desequilibrios que en general se derivan, por una parte, del patrón de desarrollo en los últimos sesenta o setenta años y, por otra, de la forma en la que se ha manifestado la relación entre el Estado y el mercado. En la sección II resumo los que considero son los principales desequilibrios existentes en la región en materia de representación y organización política de los ciudadanos, y analizo si esos desequilibrios se observan o no en Uruguay, mientras que en la sección III formulo propuestas generales o lineamientos de política para superar dichos desequilibrios.

La nueva relación Estado-mercado es un tema central en este texto, si bien, a diferencia de lo ocurrido en la década de los noventa y durante los primeros años de la década pasada, cuando predominó en la mayoría de los países un enfoque neoliberal, la propuesta que aquí se hace (sección IV del texto) insiste en el necesario papel del Estado como ente regulador, administrador y planificador, como impulsor de políticas públicas de largo plazo y como productor y distribuidor de bienes públicos.

En la sección V del texto intento justificar por qué creo que debemos replantear los términos de este debate en el sentido de que la cuestión no parece ser ni más ni mejor Estado, ni más o mejor mercado, sino, más bien, cómo lograr una mejor relación entre ambos con la finalidad de que una relación complementaria y sinérgica entre ellos posi-

DANIEL MARTÍNEZ F. CUE, Sociólogo, ex Director Regional para las Américas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) hasta 2006.

bilite la construcción de más sociedad, entendida esta última como más ciudadanía, más igualdad, más solidaridad, más derechos respetados, más libertad para todos.

Para lograr esto, una nueva relación con el mercado y una nueva articulación con la sociedad de modo que sea un Estado de y para la democracia, la libertad, la solidaridad y la igualdad, resulta indispensable un diálogo social que se constituya en una práctica política sustantiva en la acción del Estado y que conduzca a un nuevo pacto o contrato social. Será ese pacto o contrato el que permita que la visión de largo plazo que debe caracterizar a las políticas públicas sea un compromiso social y político, y no solo una formulación burocrática o autoritaria.

El texto concluye (sección VI) con una relación de temas a trabajar para desarrollar lo mejor posible el enfoque acerca de una mejor relación entre el Estado y el mercado al servicio de más sociedad con igualdad, libertad y solidaridad.¹

Los principales desequilibrios estructurales en lo económico, social, territorial y medioambiental

Los países latinoamericanos se caracterizan por un gran potencial productivo y una muy dinámica construcción de organización social, pero también por la existencia de profundos desequilibrios estructurales, tanto en lo económico, como lo social, en lo territorial y en un patrón de explotación de recursos naturales (incluida la tierra de uso agrícola y ganadero) no orientado a la creación de cadenas productivas nacionales y al desarrollo tecnológico, y poco cuidadoso del mantenimiento del equilibrio medioambiental².

Si bien los desequilibrios estructurales son varios y muy diversos, los siguientes tienen una especial relevancia por su impacto negativo sobre las posibilidades de un desarrollo con igualdad. Se trata de la heterogeneidad productiva, de la existencia en muchos países de una matriz exportadora escasamente diversificada y basada en productos primarios, de la desigualdad (y la exclusión) social y del desequilibrio territorial y ambiental.

La heterogeneidad estructural de América Latina fue definida por la CEPAL en la década de los sesenta como la existencia de niveles diferentes de productividad en los distintos estratos productivos, lo que caracterizaba el funcionamiento económico de la región y además era el factor originario de la desigual distribución de ingresos.

Los estratos productivos eran el tradicional, con muy bajos niveles de productividad e ingreso que ocupaba en esa época al 36% de los trabajadores y generaba el 5% del PIB; el moderno, con niveles más elevados de productividad e ingresos, explicaba el 13% de la ocupación y generaba el 53% del PIB; y el estrato intermedio, que generaba el 50% de la ocupación y el 42% del PIB³.

1 La versión in extenso de esta investigación y la bibliografía pueden consultarse en <<http://www.fundacionastur.org>> y <<http://www.redmercosur.org>>.

2 CEPAL, *La hora de la igualdad. Brechas para cerrar, caminos para abrir*, 2010, p. 12.

3 Infante y Sunkel, «Hacia un crecimiento inclusivo», en *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de Chile*, CEPAL, 2009, p. 37.

Posteriores investigaciones en las que participé en Centroamérica (1995) y Bolivia (2008) mostraron que el sector informal (que correspondería a parte de los denominados estratos tradicional e intermedio en la literatura de los años sesenta) genera aproximadamente entre el 45% y el 60% de los empleos en el área urbana y contribuye entre el 8% y el 12% del PIB no agropecuario⁴.

Uruguay no se escapa de este comportamiento. La segregación productiva con puestos de baja productividad en la economía informal se comprueba con la información del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, según la cual la informalidad, medida como la proporción de ocupados que no cotiza a la Seguridad Social, ascendía en el año 2012 al 27,9% del total de ocupados⁵, si bien el Reporte Social 2013 de la Presidencia de la República y del Mides informa de una tasa de 19,3% en ese mismo año 2012, ocho puntos porcentuales menos⁶.

La OIT, por su parte, que utiliza una definición de informalidad más amplia basada en la Resolución de la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo del año 2003, estima que esa proporción de informales asciende al 45,8% de los asalariados en empresas de menos de seis trabajadores también en el año 2012, al 7,1% de los asalariados en empresas de seis o más trabajadores, y del 61,1% entre los ocupados urbanos no asalariados⁷. La propia OIT estimaba en un 37,7% la proporción de ocupados uruguayos que eran informales en el año 2010⁸.

En cuanto a la segregación espacial en Uruguay, son muy reveladores los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) sobre necesidades básicas insatisfechas (NBI) calculadas a partir del censo del año 2011. Según el INE hay tres departamentos en los que no llega al 30% de su población el número de los que tienen al menos una NBI: Montevideo, Flores y Colonia. Son ocho los departamentos en los que entre el 30 y el 40% de la población tiene al menos una NBI: Florida, Canelones, Lavalleja, Maldonado, Rocha, San José, Soriano y Río Negro. En el otro extremo, son también ocho los departamentos con entre un 41% y un 54% de la población con al menos una NBI: Treinta y Tres, Paysandú, Durazno, Cerro Largo, Tacuarembó, Rivera, Salto y Artigas. Estas cifras nos muestran que en materia de segregación espacial según grado de desarrollo social, el país está dividido en dos: el centro y norte, menos desarrollados, y el sur más desarrollado.

Lo mismo se observa en la capital del país. Los barrios con mayor desarrollo social son los situados en el sur de la ciudad en la margen del Río de la Plata (Carrasco, Punta Gorda, Malvín, Punta Carretas, Pocitos, etcétera) con menos del 10% de la población con al menos una NBI, mientras que muchos barrios de la periferia (Casavalle, Manga,

4 Martínez, Daniel y Mezzera, Jaime, *El sector informal en Centroamérica. Su aporte al producto*, PREALC-OIT, Panamá, 1995. Martínez, Daniel, *El sector informal en Bolivia. Aporte al PIB*, La Paz, Labor, 2008.

5 Información del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social <www.mtss.gub.uy>.

6 Presidencia y Mides. *Reporte Social 2013*, p. 73.

7 OIT, *Panorama Laboral de América Latina y el Caribe*, 2013, Lima.

8 OIT, *Panorama Laboral de América Latina y el Caribe*, 2011, Lima.

Tomkinson, Punta Rieles, Tres Ombúes) llegan a tener más del 50% de la población con al menos una NBI⁹.

Sobre la incidencia de la heterogeneidad productiva en la mala distribución del ingreso y, por tanto, en la desigualdad, Sunkel e Infante hacen hincapié¹⁰ en la influencia del actual modelo económico en la mala distribución del ingreso, ya que dicho modelo no lleva inherente una estrategia de desarrollo que plantee como objetivo prioritario una satisfactoria inserción laboral, productiva y social en el funcionamiento del sistema socioeconómico, lo que sí posibilitaría una más equitativa distribución del ingreso.

Lo anterior —señalan ambos autores— implica concebir la dinámica del desarrollo no solo en función de los sectores de exportación modernos, sino también, y de manera categórica, de aquellos de producción de menor productividad [...] Como se indicó, la dinámica disociadora y divergente que caracteriza el desarrollo actual no se soluciona con mayores tasas de crecimiento ni con una mayor y mejor utilización del gasto social. Lo que se requiere es un cambio de enfoque: políticas públicas para superar gradualmente la heterogeneidad estructural prevaleciente en los diferentes sectores y regiones de la matriz productiva y social del país, puesto que ella es el principal obstáculo para lograr el crecimiento con equidad.

El Estado debe afrontar la heterogeneidad productiva y la desigualdad social, por lo que su principal misión es lograr un desarrollo político, social y económico sin excluidos y sin sectores y personas postergadas. Realizar esta misión implica que el Estado accione para lograr dos objetivos fundamentales: 1) la progresiva y permanente superación de la heterogeneidad económica mediante una planificación orientadora de largo plazo que incida sobre la inversión y sobre la productividad de los estratos productivos rezagados y 2) la superación de la desigualdad social mediante políticas que incidan en una mejor distribución del ingreso.

Uruguay ha avanzado en esta doble dirección. Por una parte, el Gobierno y el Parlamento han logrado que el presupuesto quinquenal del sector público actúe como un impulsor de la inversión económica y social, a la vez que mediante la ley de asociación público-privada se generan mecanismos que incentivan el esfuerzo de inversión conjunta. Por otra parte, el Estado uruguayo está haciendo un enorme esfuerzo presupuestal en sectores productores y distribuidores de bienes públicos como es el caso de la educación y la salud, como vía para superar la desigualdad. Sin embargo, el avance no es del todo satisfactorio, ya que los resultados de estos esfuerzos son hasta ahora dispares. La cobertura de la población que accede a bienes públicos ha aumentado hasta ser casi universal (en especial en el campo de la salud y la educación) pero la calidad de dichos bienes está lejos de ser la deseada. En el campo de la inversión económica y productiva también los resultados son dispares, puesto que mientras que se observan avances en materia de infraestructura logística y en el desarrollo de tecnología productiva, lo logrado en infraestructura de vialidad y transportes es poco, al punto que este es en la actualidad uno de los principales cuellos de botella para el desarrollo nacional¹¹. Tampoco se han logrado grandes avances en materia de

9 INE, *Atlas sociodemográfico de la desigualdad del Uruguay. Las necesidades básicas insatisfechas a partir de los censos 2011*, Montevideo, junio 2013.

10 Infante y Sunkel, o. cit.

11 Véase el informe de Javier de Haedo y otros: «Infraestructura Uruguay 2030».

diversificación productiva: la producción y exportación de productos primarios sigue siendo el motor de la economía uruguaya.

En cuanto a la desigualdad social, Sunkel e Infante señalan que:

la acción del Estado está centrada en implementar políticas públicas en favor de los excluidos, en especial de los más pobres. Esto ha permitido atenuar las carencias de estos grupos sociales, pero no ha resuelto el problema de la pobreza relativa ni el de la equidad, es decir, disminuir las enormes diferencias que existen entre los grupos sociales excluidos y los de mayores niveles de ingreso¹².

Además de la desigualdad social, muchos países de la región enfrentan un agudo desequilibrio territorial. Países como Bolivia, Ecuador y Perú han obtenido altas tasas de crecimiento económico en los últimos diez años con el consiguiente aumento del ingreso per cápita, aumento del empleo y reducción de la pobreza. Sin embargo, en esos países han surgido en ese mismo período movimientos reivindicativos de carácter regional que reclaman más recursos para el desarrollo de su región. Hay evidencias de que si bien el ingreso per cápita ha aumentado a nivel nacional, no ha ocurrido lo mismo a nivel de las regiones más atrasadas, profundizándose la desigualdad territorial.

Uruguay no es una excepción en materia de desequilibrio territorial. Las evidencias acerca de las carencias y deficiencias en las vías de comunicación entre los departamentos que no están en la margen del Río de la Plata, la concentración de profesionales (médicos, ingenieros, tecnólogos, etcétera) en los departamentos del sur de país, la limitada inversión en viviendas en el interior y el norte uruguayo son solo algunos ejemplos de esta realidad incontrastable de desequilibrio entre, por una parte, los departamentos de Montevideo, Canelones, Maldonado y San José y, por otra, el resto del país.

Finalmente, en cuanto a los desequilibrios en materia medioambiental, estos están asociados a la generación de gases de efecto invernadero, lo que provoca un aumento de la temperatura media de la tierra con consecuencias en la elevación del nivel del mar, pérdidas de masas de hielos y glaciares, etcétera. Si bien América Latina no es un importante emisor de gases de efecto invernadero, sí muestra muy malos estándares en otros aspectos del desequilibrio medioambiental, como es el caso de la mala gestión de los relaves mineros y del uso intensivo de insecticidas que afectan extensas áreas de siembra y fuentes de agua, así como agresivos procesos de deforestación.

Uruguay no es un país emisor de gases contaminantes de origen fabril debido a su escaso desarrollo industrial, pero sí lo es de gases de origen animal por la alta población ganadera que tiene el país. Además, existen en el país enormes desequilibrios medioambientales derivados del uso de productos químicos en los suelos, lo que afecta las fuentes de agua para uso de la población. Por otra parte, no existe en el país un buen sistema de clasificación y tratamiento de residuos sólidos generados en los grandes centros urbanos, lo que incide sobre la salud.

12 Infante y Sunkel, o. cit.

UN CRECIMIENTO DE BUENA CALIDAD

En la región hemos hecho avances muy grandes en los últimos veinticinco años, pero la América Latina de hoy sigue teniendo muchas de las vulnerabilidades que tenía entonces. Sigue siendo una región con una alta concentración en pocas exportaciones y con una altísima incidencia de *commodities*, o sea de materias primas, todas extremadamente vulnerables. La región ahorra e invierte relativamente poco, si la comparamos con otras regiones del mundo que han sido más prósperas, Asia por ejemplo. En los últimos años hubo avances sustantivos, especialmente en la reducción de la pobreza, pero es la región con la peor distribución de la riqueza en el mundo. También hemos perdido importancia relativa en comparación con otras regiones: en veinte años el ingreso per cápita de América Latina disminuyó del 35 al 25% respecto al ingreso per cápita de la OECD; en tanto el comercio de América Latina, que representaba el 15% del comercio mundial, pasó a ser el 7%. El gran desafío es modificar los aspectos estructurales que nos permitan una transformación productiva, desde economías de ventajas comparativas muy basadas en recursos naturales con poco valor agregado, hacia economías con mayor valor agregado, con mayor conocimiento, con mayor tecnología. Y, desde luego, tener una estrategia de crecimiento de buena calidad, un crecimiento creador de empleo productivo, que elimine la informalidad, que sea incluyente, que respete la diversidad cultural y el medio ambiente, compatibilizando los objetivos de estabilidad, eficiencia y equidad, para que el beneficio llegue a la mayoría de la gente.

Enrique García

Presidente de la CAF. Caracas, noviembre de 2008, Foro «PYMES: una visión estratégica de desarrollo económico y social. Lecciones de 10 años del Programa SELA-IBERPYPE».

Agradecemos a SELA la autorización para reproducir parcialmente las palabras del Presidente de la CAF

Los desequilibrios políticos: representación política, democracia y ciudadanía

En América Latina, hasta la década de los setenta y ochenta del siglo pasado, la participación política de los ciudadanos se hacía efectiva casi exclusivamente a través de partidos políticos con una base ideológica definida, la que daba orientación y contenido a sus programas: el político y el electoral. Eran y son partidos institucionalizados que periódicamente, en época electoral, rinden cuenta horizontalmente a la ciudadanía de lo hecho y le informan sobre lo que pretendían hacer en caso de que llegasen a ocuparse de la administración del Estado¹³. Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica, El Salvador, México y Uruguay son solo algunos ejemplos de esta presencia predominante de partidos políticos con bases ideológicas, programáticos e institucionalizados.

En esta institucionalidad de la representación política a través de los partidos, que se mantiene en la actualidad, la alternancia en el ejercicio del poder es un elemento fundamental del sistema; alternancia que se debía al juicio de la ciudadanía sobre cada uno de los par-

13 Sobre la evolución de las formas de participación política en América latina véase el trabajo de Luna J. P., «Representación política en América Latina: el estado de la cuestión y una propuesta de agenda», *Revista Política y gobierno*, vol. XIV, n° 2, II semestre de 2007.

tidos en el momento electoral; juicio que, dependiendo del país y de las circunstancias del momento, podía hacer que en uno se produjese el ascenso de la izquierda debido a los problemas económicos y sociales existentes tras gobiernos de partidos tradicionales (Uruguay, por ejemplo) pero que en otro país podía hacer que en condiciones económicas y sociales que se podían considerar como buenas gracias a gobiernos de izquierda o centro-izquierda, la ciudadanía le diera la alternancia en el poder a la derecha (Chile, por ejemplo, con Lavín como alcalde de Santiago primero y con Piñera como presidente, después).

Sin embargo, la alternancia en la responsabilidad de gobernar no hizo que, independientemente del signo ideológico de cada partido, los temas programáticos centrales fueran abandonados, al punto de que en la mayoría de los países esos temas siguen siendo actualmente los mismos: la relación entre el Estado y el mercado, la institucionalidad democrática y las cuestiones sociales y económicas.

Esta alternancia en el ejercicio del poder se vio interrumpida en varios países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela) por gobiernos militares de naturaleza dictatorial que suspendieron el funcionamiento de los partidos políticos, persiguieron (y en muchas ocasiones asesinaron) a sus dirigentes y militantes e impusieron políticas públicas que respondían, por una parte, a la doctrina de seguridad nacional en ese momento en boga (décadas de los cincuenta, sesenta y setenta) y, por otra, a los intereses del sector social oligárquico y de los grupos económicos monopólicos u oligopólicos que los sustentaban.

Fue en la década de los ochenta (antes en Brasil, Perú, República Dominicana y Venezuela) cuando, ante el estrepitoso fracaso político y económico de estos gobiernos dictatoriales, los partidos ideológicos, programáticos e institucionalizados volvieron a tener vigencia; si bien, en general, su lectura de los problemas del país y sus programas no parecieran haber comprendido bien el por qué del surgimiento de los gobiernos dictatoriales. Como explico con cierto detalle más adelante, fue esta falta de reflexión por parte de los partidos tradicionales ideológicos sobre los propios errores y sobre los cambios que se habían producido en la sociedad uruguaya durante las décadas de los setenta y ochenta lo que facilitó el paulatino ascenso de la izquierda uruguaya como fuerza política institucionalizada, por más que los partidos tradicionales gobernasen durante veinte años más después de la caída de la dictadura.

Quizás por esta incapacidad para adecuarse a los cambios culturales y sociales ocurridos durante las dictaduras, este regreso de la institucionalidad de la representación política ideológica y programática tuvo que enfrentar a fines de la década de los ochenta y principio de la de los noventa del siglo pasado en América Latina, más no en Uruguay, el surgimiento de agrupaciones políticas alternativas a las tradicionales; agrupaciones de corte electoralista que si bien tenían (y tienen) un carácter populista a la vez que caudillesco y autoritario, se proponían hacer un «gobierno de profesionales» que racionalizase el tamaño y el funcionamiento del Estado y «desatase» las manos del mercado. Era, en el fondo, una aplicación política de los planteamientos económicos del denominado «Consenso de Washington». Sin duda alguna, el ejemplo más acabado de este nuevo tipo de organización política fueron los dos gobiernos de Fujimori en el Perú.

También América Latina ha experimentado la aparición de partidos y movimientos políticos de corte claramente caudillista y populista pero con un sustento ideológico autodenominado de izquierda («revolucionario, popular y democrático») y un programa netamente populista. En estos partidos y movimientos el líder-caudillo recurre reiteradamente a elecciones plebiscitarias en las que busca que la ciudadanía legitime sus actos como líder y su permanencia «sine die» en el ejercicio del poder político, el cual en ocasiones llega a ser un poder omnímodo.

En algún país de la región, estos movimientos «populistas de izquierda» en torno a un caudillo pueden asumir, además, un componente étnico, lo que hace que, al menos en el discurso político, el movimiento se presente como el intérprete y el defensor de los intereses sociales y políticos de amplios sectores indígenas de la población, históricamente marginados e incluso expoliados.

Como ya he mencionado, en el caso de Uruguay, la recuperación del sistema democrático a mediados de la década de los ochenta vio el regreso de las organizaciones políticas ideológicas y programáticas, ahora también con el Frente Amplio como un importante actor político, pero sin tener que lamentar el surgimiento de corrientes caudillistas y populistas de ningún signo. En este sentido, Uruguay es uno de los pocos países de la región en los que las corrientes populistas no han prosperado, al menos hasta ahora.

Esta evolución de la representación política a través de los partidos en los últimos cincuenta años en América Latina ha dado lugar a múltiples tensiones y desequilibrios políticos, si se exceptúa a Costa Rica, Chile, Uruguay y, en menor medida, Brasil¹⁴.

La primera de estas tensiones y desequilibrios es, como acabo de mencionar, el fortalecimiento del populismo, sea de derecha sea de izquierda, mediante el cual el pensamiento del caudillo se convierte en programa único e indiscutido y que hace que sea el propio caudillo y «su» organización política los que determinen si los intereses de los diferentes colectivos y sectores sociales son buenos o malos para el desarrollo político, económico y social del país y si, por lo tanto, deben ser reconocidos o perseguidos. Es decir, el desequilibrio que el neopopulismo latinoamericano genera es el desequilibrio entre los intereses y la representación política de los ciudadanos, por una parte, y el monopolio por parte del caudillo y los suyos del poder y de la representación política. Este desequilibrio afecta profundamente el desarrollo democrático y la construcción de ciudadanía, entendida esta como el desarrollo de las libertades, tanto individuales como colectivas.

Esto se produce, además, y este es el segundo desequilibrio, en el contexto de un fuerte debilitamiento de los tradicionales partidos políticos institucionalizados y de carácter ideológico-programáticos y un fuerte aumento del clientelismo y la corrupción política, lo que genera en amplios sectores de la población una especie de «anomia política» que favorece y retroalimenta el régimen populista. Es el conocido «a mí no me interesa la política» que se escucha decir hoy día a buena parte de la población latinoamericana.

14 La somera descripción de esta evolución aquí presentada no implica desconocer que a lo largo de la misma se presentan matices y particularidades propias de la historia y cultura política de cada país.

En el caso de Uruguay también se observa este relativo desinterés por la política a pesar de que los partidos ideológicos y programáticos no han dado signos de haberse debilitado, como sí ha sucedido en otros países de la región. En la encuesta de *Latinobarómetro* de 2013 se señala que el 82% de los uruguayos y uruguayas están satisfechos con la democracia y solo el 18% no está satisfecho. Sin embargo, este porcentaje de satisfacción es el más alto de la región latinoamericana, cuyo promedio es de solo el 39%. Sorprendentemente, a pesar de este alto porcentaje de uruguayos y uruguayas satisfechos con la democracia, el interés por la política es mucho menor. Según la misma encuesta, solo el 37% de la población (28% es el promedio de América Latina) está interesado en la política.

Si bien no me detendré en intentar encontrar una explicación a este fenómeno de satisfacción con la democracia pero, a la vez, de alto desinterés por la política, quisiera apuntar algunas de las que considero principales razones de este desinterés. Me refiero, por una parte, a la evidente incapacidad de los partidos políticos de llevar adelante una adecuada lectura de los cambios culturales y sociales ocurridos en el país en los últimos treinta años, en especial entre la juventud (algo que, en mi opinión, en Uruguay también estaría comenzando a ocurrir al interior del Frente Amplio) y, por otra, a la existencia de un Estado y un mercado que gran parte de la población considera que no actúan pensando en las necesidades cotidianas de la ciudadanía, sino más bien pensando en maximizar los beneficios políticos partidarios, en el caso del primero, y los beneficios económicos empresariales, en el caso del segundo.

Además, en la región hay regímenes populistas que recurren a utilizar a las organizaciones sociales como mecanismos de representación de los intereses ciudadanos supeditándolos al poder central del líder-caudillo o de su partido, lo que hace que se produzca un importante desarrollo del corporativismo (fundamentalmente sindical) en la administración del Estado.

Es conocido el alto grado de corporativismo existente en el sector público de muchos países, en especial en áreas como la educación, la salud y el transporte. En algunos de ellos, como Uruguay, el corporativismo en el sector público es, incluso, producto de una política de fomento del mismo por parte del Estado, al punto de que la participación de las corporaciones en la producción y distribución de algunos bienes públicos es decisoria. El resultado es que la burocracia que gobierna y gestiona a las instituciones encargadas de proveer bienes públicos a la ciudadanía no responde a esta última sino más bien a los intereses de las corporaciones (mayormente sindicatos públicos) creadas por esa misma burocracia. El tema no es menor y el problema que genera esta corporativización de la producción y provisión de bienes públicos no es baladí, ya que él hace a la esencia misma de la relación entre el Estado y la ciudadanía, es decir, a la esencia misma de la democracia.

Se trata, por tanto, de la existencia en la actualidad de un desequilibrio en la relación entre Estado y democracia, entendido esta relación como, en palabras de O'Donnell¹⁵, «un Esta-

15 O'Donnell, G., «Hacia un Estado de y para la democracia», en *Democracia/Estado/Ciudadanía*, PNUD-Unión Europea, 2008.

do que inscribe en su propia legalidad, implementa por medio de sus burocracias y, junto con una sociedad civil presente y activa, apunta a consolidar y expandir los derechos de ciudadanía implicados y demandados por la democracia. Esto a su vez significa que los ciudadanos tenemos un derecho público e irrenunciable al Estado, pero no a cualquier Estado sino a uno consistente con la democracia, un Estado *de y para* la democracia».

Se trata de un Estado democrático republicano, un Estado con una organización basada en la división, independencia y control mutuo de poderes y con vigencia del Estado de derecho, y en el que la forma de organización del poder está destinada a ampliar la ciudadanía. Entendida esta última como un precepto de igualdad básica asociada a la pertenencia a la comunidad, lo que es equivalente a los derechos y obligaciones de los que todos los individuos están dotados en virtud de su pertenencia a dicho Estado. Derechos de ciudadanía que se manifiestan en: a) ciudadanía civil: derechos para la libertad individual, de libertad de expresión, pensamiento y religión, derecho a la justicia, a la propiedad y a establecer contratos válidos; b) ciudadanía política: derechos a poder participar en el ejercicio del poder político y c) ciudadanía social: derechos a un mínimo de bienestar y a compartir la herencia social.

Esto no está sucediendo en la mayoría de los países en los que, en el día a día, el Estado no es capaz de producir y distribuir los bienes públicos que la población demanda; de planificar, de garantizar derechos; un Estado que no es para servir a los ciudadanos sino para reproducirse a sí mismo y en el que los ciudadanos son muchas veces sus rehenes. El aserto de que el Estado actúa «por medio de sus burocracias y junto con una sociedad civil presente y activa», no es cierto en muchos países, especialmente entre los que están en proceso o vías de desarrollo.

Por lo hasta aquí señalado, Uruguay no es un país ajeno a esta situación. A pesar del enorme esfuerzo estatal en materia de producción y distribución de bienes públicos, la calidad de los mismos no es la que la mayoría de los ciudadanos desea. A esto se añade una burocracia estatal muy grande (15,6% de la población ocupada frente al 13,2% en el promedio de América Latina), costosa de financiar y proveedora de servicios públicos que buena parte de la población o no aprecia como necesarios o considera caros y de mala calidad. Gran parte de la población atribuye estos problemas en el funcionamiento del Estado uruguayo al alto grado de corporativismo existente en sectores estratégicos como la salud, la educación, la vivienda, el transporte y los servicios municipales.

La razón última de la existencia en la actualidad de este desequilibrio político en América Latina quizás la encontremos en la profunda crítica que, en uno de los mejores ensayos políticos de la segunda mitad del siglo pasado en América Latina, realiza Carlos Franco sobre el modo de pensar la democracia y el modelo de Estado resultante en la región. Este modo de pensar la democracia se sustenta, según Franco, en «un patrón que vincula Estados nacionales dependientes o de formación inconclusa y que opera, bajo modalidades subordinadas o periféricas, en la estructura política y económica internacional; capitalismo industriales tardíos, estructuralmente descentrados y heterogéneos, cuyos procesos de acumulación, producción y distribución de excedentes experimentan crisis recurrentes, mientras sus intercambios desiguales con el mercado mundial le impiden extraer de este

los recursos necesarios para el impulso de su propio desarrollo; crónicas segmentaciones económico-sociales o étnico-culturales que erosionan o bloquean la integración de sus sociedades y les impiden participar, de modo estable, en la regulación de sus Estados; hibridaciones histórico-culturales y abismales desigualdades sociales que conspiran contra la generalización de relaciones nacional-ciudadanas entre sus miembros o clasifican a estos en categorías ciudadanas de primera, segunda o tercera clase»¹⁶.

Por todo ello «resulta inviable la construcción, en la mayoría de países de América Latina, de democracias representativas dignas de ese nombre»¹⁷ y, como consecuencia, no habría en América Latina una democracia, sino «régimenes civiles con amplia base electoral, reducida y desigual representación de un sector urbano-moderno en rápida declinación, ciudadanización recortada y con actores, legalidad e institucionalidad operativamente particularistas y crecientemente informalizadas»¹⁸.

La limitación que encuentro a esta crítica de Carlos Franco, con la que básicamente coincido, es que no resuelve la cuestión de qué tipo de régimen haría falta para resolver esta deficiencia de origen de la democracia latinoamericana. ¿El régimen actual que se reforme a sí mismo? ¿Qué otro régimen? ¿Cómo y quiénes lo construirían?

Este debate sobre la calidad de la democracia en Uruguay, y por tanto sobre la forma de relación entre el Estado y la sociedad uruguaya, es bastante incipiente en el país y se suele limitar al auge y efectos del corporativismo en algunos sectores estratégicos para generación y provisión de bienes públicos y al costo que implica esta situación para los ciudadanos.

Enfrentar los desequilibrios y construir democracia con igualdad

Los desequilibrios estructurales descritos en las secciones anteriores no pueden ser resueltos por la sola acción del mercado. Más aún, muchos de esos desequilibrios son profundizados por la acción del mercado. Como señala la CEPAL¹⁹, «El mercado por sí solo no produce igualdad ni bienes públicos, y tampoco se ocupa de la situación a largo plazo». Ello no quiere decir que se deba negar la gran importancia que para el desarrollo con igualdad tiene el mercado, sino que es necesaria una decisoria intervención del Estado para corregir las desviaciones que genera el mercado, para promover la convergencia productiva y la inclusión social y para dar a las políticas de desarrollo una orientación de largo plazo.

16 Franco, C., *Acerca del modo de pensar la democracia en América Latina*, Fundación Friedric Ebert, 1999, p. 207.

17 Franco, o. cit., p. 228.

18 Franco, o. cit., p. 263.

19 CEPAL, *La hora de la igualdad. Brechas para cerrar, caminos para abrir*, Brasilia, junio 2010, p. 234.

Convergencia productiva

Como nos recuerda la CEPAL, se requiere formular una agenda integrada de desarrollo productivo que articule acciones en tres áreas de política: industrial, tecnológica y de apoyo a PYMES. La política industrial debe tener un sesgo hacia los sectores más intensivos en innovación. La tecnológica debe centrarse en el fortalecimiento de la oferta y en su articulación con la demanda para crear y difundir conocimiento. La política para las PYMES debe reconocer las asimetrías entre empresas para responder a las señales de precio.

Esta agenda debe ser una agenda integrada, porque si se privilegia a una de ellas sobre las demás se corre el alto riesgo de aumentar la competitividad del área privilegiada en desmedro de las otras, lo que exacerba la heterogeneidad y profundiza las brechas de productividad.

La ejecución de una agenda integrada de políticas de largo plazo requiere un contexto favorable de políticas macroeconómicas que no se limiten a plantear solo metas de inflación sino que actúen en el campo financiero, fiscal y cambiario para crear los incentivos de largo plazo necesarios para avanzar hacia una mayor convergencia productiva elevando la productividad y competitividad de los sectores rezagados. La agenda de políticas de largo plazo debe incluir, además, políticas específicas que alienten la diversificación de la matriz exportadora del país.

Inclusión, cohesión y equidad social

El empleo, los salarios (incluidos los mínimos) y la protección social son, por excelencia, los mecanismos de distribución del ingreso más efectivos y, por tanto, los más pertinentes como políticas de inclusión y equidad social.

En materia redistributiva es necesario potenciar la función contracíclica del gasto social orientándolo hacia la educación, la salud y la transferencia de renta a los grupos vulnerables, en especial mujeres jefas de hogar, niños que requieren cuidado mientras sus madres estén trabajando y ancianos que integran familias pobres.

Existen bastantes críticas a las políticas de transferencias de ingresos como medio para mejorar la distribución y elevar la equidad social, en especial cuando se trata de transferencias no condicionadas. De hecho, está suficientemente probado que mientras que el mercado laboral (empleo e ingresos provenientes del trabajo) puede mejorar la distribución en enteros, las políticas de transferencias solo contribuyen con décimas a esa mejoría.

Esto último es lo que ha ocurrido en Uruguay en los últimos años. Diversas evaluaciones hechas sobre el impacto redistributivo de la política social muestran que el mayor impacto se produjo por el aumento del empleo y el salario real, mientras que las políticas de transferencias tuvieron un impacto limitado a las transferencias por concepto de pensiones y de asignaciones familiares²⁰. El aumento del empleo, por su parte, se

20 Véanse publicaciones de Andrea Vigorito sobre el tema en Universidad de la República (Uruguay) y CEPAL.

habría debido al aumento de la actividad privada derivado del crecimiento de la economía mundial, especialmente de China, al aumento del empleo público y al impacto de los acuerdos de los Consejos de Salarios sobre el salario real. No se aprecian impactos redistributivos de políticas activas de empleo, prácticamente inexistentes en el Uruguay.

Convergencia territorial

Es necesario, señala la CEPAL, «alcanzar pactos de cohesión territorial que permitan concertar los esfuerzos de promoción del desarrollo regional y local de arriba hacia abajo»²¹. Lo anterior exige crear fondos de cohesión territorial que financien la aplicación de políticas sectoriales, programas de desarrollo local, dotación de servicios básicos en las regiones más atrasadas y en las ciudades segregadas y desarrollo de infraestructura de comunicación y transporte. Se necesita, además, un mayor esfuerzo de planificación que permita coordinar las políticas intersectoriales a efectos de evitar duplicaciones.

En general, el tema de la cohesión territorial y de políticas sectoriales departamentales está ausente en los programas de las organizaciones políticas uruguayas, salvo algunas excepciones. La planificación del desarrollo local y departamental descansa principalmente en las intendencias departamentales, generalmente escasas de recursos financieros.

Protección medioambiental

La protección medioambiental es un tema de especial importancia en el Uruguay actual, no solo por el problema que tiene para las fuentes de agua potable el uso de agroquímicos, sino por la aparición de proyectos de gran minería y de generación de energía a partir de una regasificadora cuyo impacto ambiental puede ser importante, por lo que se requieren estudios en profundidad a efectos de asegurar que no haya perjuicios para la población.

Garantizar las formas democráticas de representación, elección y actuación política.

Enfrentar la proliferación y el desarrollo del neopopulismo que ha prosperado en algunos países de la región y de cualquier tipo de populismo que pueda surgir en el futuro parece constituir una condición básica para el desarrollo de una genuina democracia representativa, que facilite la construcción de ciudadanía y, por tanto, de más sociedad.

Para ello resulta necesario proceder a un «blindaje» constitucional que, basándose en la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y en la Carta Democrática Interamericana de la Organización de Estados Americanos (OEA), impida efectuar modificaciones constitucionales destinadas a facilitar la perpetuación en el poder del caudillismo político y de los grupos de interés que de ello se benefician²².

21 *Ibidem*, p. 238.

22 Al plantear la necesidad de este «blindaje» constitucional me estoy refiriendo a los regímenes presidencialistas como los existentes en América Latina, y no a los regímenes parlamentaristas como los que existen en Europa.

Además, sería absolutamente conveniente exigir mayorías parlamentarias especiales para legislar sobre temas relacionados con la participación y representación políticas, con la elección de autoridades y con las funciones y competencias del Parlamento, incluido el otorgamiento de facultades extraordinarias al Ejecutivo. La exigencia de estas mayorías especiales no solo evita el riesgo de arbitrariedad por parte de las mayorías parlamentarias, sino que, además, obliga a construir consensos políticos que son esenciales al desarrollo democrático y del Estado de derecho.

Con esta misma orientación de fortalecimiento del sistema democrático y de freno al populismo sería necesario examinar, como ya lo han hecho algunos países de la región, la conveniencia de establecer en cada país cuotas femeninas en la distribución de los cargos de elección popular.

Una nueva relación entre el Estado, el mercado y la sociedad

Para diseñar y aplicar las políticas de largo plazo orientadas a lograr el objetivo de superar la heterogeneidad estructural del aparato productivo, la desigualdad social y los desequilibrios territoriales y medioambientales, así como los desequilibrios existentes en la institucionalidad política, es conveniente insistir en la necesidad de que el Estado genere los espacios de diálogo político y social que le permitan, a través de instancias intermedias como pueden ser las organizaciones de la sociedad civil y los partidos políticos, mantener un diálogo permanente y fecundo con la sociedad a la que debe servir y proteger, y lograr pactos sociales, en especial un pacto fiscal.

Como he señalado anteriormente, el Estado debe recuperar una función reguladora y planificadora de largo plazo del funcionamiento de los mercados que haga viable la eficiencia del mercado afrontando la actual heterogeneidad productiva; debe adoptar las políticas y generar los bienes públicos que hagan posible la progresiva disminución de las desigualdades sociales y una mayor equidad y cohesión social (en su mayor parte mediante *bienes públicos* financiados con gasto social); debe llevar adelante una estrategia de inserción social que favorezca los intereses del conjunto de la ciudadanía y no solo los intereses de algún sector social en particular; debe adoptar y aplicar estrategias de protección y defensa de los ciudadanos; y debe generar nuevos espacios de decisión y participación social que favorezcan la adopción de políticas de Estado de largo plazo con la mayor legitimidad social posible.

Las propuestas de los países de la región para superar los diferentes desequilibrios estructurales tienen un denominador común. En todas ellas se plantea la necesidad de que las medidas a adoptar respondan a políticas de largo plazo o, lo que es lo mismo, a políticas de Estado. Esto supone que, primero, se debe revisar cuál debería ser la relación más adecuada y sinérgica entre el Estado y el mercado, siempre en beneficio de las libertades y demás derechos de los ciudadanos y por tanto en beneficio de más sociedad; segundo, se debe recuperar la planificación estratégica como instrumento para el diseño de políticas de largo plazo; y tercero, se debe promover el diálogo social para darle a dichas políticas legitimidad social (y no solo política).

El debate sobre la relación entre el Estado, el mercado y la sociedad

Durante las décadas de los setenta y los ochenta del siglo pasado era normal en los países en desarrollo el debate sobre cómo mejorar la planificación estratégica para impulsar políticas de Estado de largo plazo, tanto sectoriales como generales, qué tipo de políticas, en qué sectores, etcétera. Políticas de largo plazo cuyo objetivo es superar los diferentes desequilibrios a los que me he referido en los capítulos precedentes. Sin embargo, tras la puesta en práctica de los postulados del denominado Consenso de Washington y la aplicación de políticas exclusivamente de corto plazo consideradas como neoliberales, se generó un cambio ideológico y político consistente en considerar a la planificación estratégica de largo plazo como un mecanismo que genera rigideces que impiden el eficaz funcionamiento de los mercados y, por la misma razón, se produjo el rechazo a las políticas sectoriales y generales de largo plazo, otorgándosele en exclusividad al mercado la responsabilidad de la asignación de recursos.

En este marco, se generó a principios de los años noventa del pasado siglo un debate circunscrito a los retos de *corto* plazo, acerca de si era necesario más mercado y menos Estado o si se requería más mercado y mejor Estado. La crisis económica y financiera en los países desarrollados de fines de la década pasada y de la década actual ha actualizado el debate sobre el rol del Estado en la gestión del funcionamiento de los mercados; debate en el que también se hizo presente la CEPAL con el informe 2010 presentado en Brasilia, así como los pensadores de la denominada nueva izquierda neomarxista (sobre todo anglosajona) que, como analizo en la sección «El debate durante la década de los noventa», plantean que el problema no es si se requiere más o mejor Estado o mercado, sino el tipo de relación entre el mercado, que refleja el grado de desarrollo del capitalismo global y nacional²³, y el Estado, que responde al tipo de sociedad en cada país o región, y a los avances —pequeños o grandes— en el objetivo democrático de construcción de ciudadanía²⁴.

En los siguientes acápite analizo estos temas para tratar de mostrar cómo el debate de los últimos veinte años ha obviado los asuntos de la planificación estratégica, de las políticas de largo plazo y, también, de la construcción de la igualdad y cómo, por tanto, es necesario repensar el tipo de relación entre el Estado y el mercado, y entre estos y la sociedad. Antes, sin embargo, haré un breve planteamiento acerca de por qué se necesita un Estado y un mercado y con qué fin queremos su existencia.

¿Por qué un Estado y un mercado? ¿Con qué fin?

Sobre la naturaleza del Estado existen diferentes teorías, desde la anarquista que propone la no existencia o la desaparición del Estado, pasando por las teorías demoliberales que consideran que el Estado tiene como fin último la defensa y preservación de los intereses subjetivos individuales, hasta la marxista, que considera que la principal función del Estado es económica, dado que es en el proceso de producción, distribución y

23 Véanse publicaciones de *New Left Review* de los años 2007 a 2010.

24 Véanse los análisis de G. O'Donnell sobre Estado y democracia.

acumulación del excedente donde se desarrollan las clases sociales con intereses contrapuestos.

Frente a estas teorías, yo utilizo en este texto la justificación que hace Herman Heller sobre la función y la finalidad del Estado:

La realidad del Estado [...] consiste en su acción o función, la cual, tal como ella es, no precisa que sea querida como fin, ni por todos los miembros ni siquiera por uno solo. El Estado existe únicamente en sus efectos. [...] La acción objetiva del Estado sobre hombres y cosas es separable de los actos físicos de su nacimiento. [...] En cuanto acción objetiva, la función immanente del Estado se distingue claramente tanto de los fines subjetivos y misiones que le adscriben las ideologías de una parte de sus miembros, como de cualesquiera atribuciones de sentido de carácter trascendente que se refieran a su fundamento jurídico²⁵.

Ahora bien, no se trata de cualquier Estado, cualesquiera sean sus efectos. Se trata de un Estado democrático republicano en los términos en los que lo he definido anteriormente.

En cuanto al mercado, no utilizo aquí ningún concepto del mismo que implique ni una demonización como que:

el mercado es, por su propia naturaleza, generador de injusticia social, ni una visión idílica al estilo de los mercados florecen donde impera la libertad, la justicia, la seguridad personal, la protección de los derechos y las garantías de cumplimiento de los contratos. Por eso la economía de mercado y la civilización y el progreso van de la mano²⁶.

Por el contrario, utilizo el término mercado para referirme sencillamente al conjunto de transacciones o acuerdos de intercambio de bienes o servicios entre personas, naturales o jurídicas, o grupos de personas. Por tanto el mercado opera a partir de acuerdos mutuos efectuados generalmente en el marco de la legislación vigente (nacional y supranacional) pero que en ocasiones también pueden hacer al margen de la misma, como es el caso del mercado de las drogas prohibidas, la trata de personas, etcétera. El mercado no es, por tanto, ni bueno ni malo, ni distribuidor ni concentrador de ingresos, ni generador de justicia o injusticia. El mercado puede ser cualquiera de esas cosas dependiendo del marco legal que se construya para regular su funcionamiento y de la efectividad en el control estatal del cumplimiento de dichas normas regulatorias²⁷.

El debate durante la década de los noventa

Como acabo de señalar, veinte años atrás era frecuente oír a políticos y académicos preguntándose si se necesita *más* mercado o *más* Estado e, incluso, si lo que se necesitaba no era *más* sino un *mejor* Estado o un *mejor* mercado. De hecho este es el principal dilema que, en términos de políticas públicas y de autonomía del mercado, se viene plan-

25 Herman Heller, o. cit., pp. 238 y 239.

26 Rodríguez Braun, *Estado contra mercado*, Madrid, Taurus, 2000, p. 18.

27 Es con base en la ciudadanía civil, que integra el concepto de ciudadanía, que los ciudadanos tienen derecho a efectuar transacciones comerciales (contratos válidos), con lo cual esta dimensión de la ciudadanía se constituye en el sustento social de la existencia del mercado.

teando desde fines de los años ochenta, tras la crisis de la deuda externa en la primera mitad de esa década y los procesos hiperinflacionarios al final de la misma, y desde la puesta en práctica de políticas basadas en los postulados del Consenso de Washington en los primeros años de los noventa, en el marco de un apogeo y hegemonía del liberalismo político y económico y del papel que este le asigna tanto al Estado como al mercado. Recientemente el debate sobre el dilema entre el Estado y el mercado ha cobrado nuevos bríos tras la crisis económica y financiera que afecta principalmente a los países desarrollados desde el año 2007 hasta ahora.

Quienes plantean que se requiere o más Estado o un mejor Estado apelan al interés general —apartándose de la lógica individualista típica del liberalismo puro²⁸—, en el entendido de que el mercado, sin la intervención reguladora del Estado, no responde al interés de la ciudadanía en su conjunto. Esto es debido a que «los fallos de mercado» hacen que este acabe generando distorsiones y desequilibrios como los señalados en los capítulos anteriores, que favorecen a determinados estratos productivos, profundizando la heterogeneidad estructural, y que, en última instancia, da lugar a una muy desigual distribución del ingreso nacional y, por lo tanto, a una mayor desigualdad social.

Por el contrario, quienes defienden una mayor libertad y autonomía del mercado, reduciendo al máximo la intervención del Estado, sostienen que los desequilibrios económicos y sociales (alta heterogeneidad productiva, baja productividad, pérdida de competitividad, concentración del ingreso, etcétera) no los provoca el mercado sino un Estado sobredimensionado, ineficiente y costoso que traslada esos sobrecostos a empresas y personas que no están en capacidad de asumirlos.

Por tanto cabe examinar si, en primer lugar, este dilema está justificado, es decir si más o mejor Estado implica menos mercado o si, por el contrario, lo uno no excluye lo otro. En segundo lugar, y en caso de que sí exista realmente dicho dilema, cuál debería ser una propuesta que garantice aumentos de productividad en todos los sectores, mejoras de competitividad, progresiva superación de la heterogeneidad estructural, mayor equidad y menor desigualdad social, etcétera. Es decir, una propuesta que posibilite superar los desequilibrios estructurales ya mencionados, incluido el desequilibrio político. De no resultar justificado el dilema Estado-mercado, entonces cabe preguntarse en qué términos debería plantearse la relación entre uno y otro y si no hay otros elementos que deberían formar parte de la ecuación.

Tras la denominada década perdida de los años ochenta (crisis de la deuda externa primero y explosiones hiperinflacionarias después), en muchos países, incluidos los latinoamericanos, el Estado fue progresivamente copado por intereses privados, mayormente empresas tanto nacionales como transnacionales. Estas llevaron a la aplicación de políticas públicas que lejos de favorecer la reducción de la heterogeneidad de la estructura productiva, aumentar la productividad general y la de los sectores más rezagados y ge-

28 Véase David Harvey, *El nuevo imperialismo*, 2004. Jürgen Habermas y John Rawles, *Debate sobre el liberalismo político*, Barcelona, Ed. Paidós, 1998.

nerar ganancias de eficiencia y competitividad, lo que hicieron fue agudizar la heterogeneidad estructural y promover el rentismo, la especulación y la corrupción. Argentina y Perú son un buen ejemplo de este proceso en los años noventa.

Como ha señalado Enrique Iglesias²⁹, este copamiento del Estado por intereses privados y corporativos fue posible en parte, en muchos países, por:

el agotamiento del modelo heterodoxo impulsado por la CEPAL [...] Lo cierto es que la crisis sufrida en la década de los ochenta, que tuvo su máxima expresión en la crisis de la deuda, aceleró los procesos inflacionarios, acentuó la pérdida de competitividad de la economía y aumentó las distancias sociales. En el plano institucional, se destruyeron los bancos centrales, los ministerios de planificación y las instituciones financieras y de fomento. Pero igualmente grave, o aun peor, fue que en la formulación de la política de desarrollo se perdieron las perspectivas de largo plazo.

Además de lo señalado por Enrique Iglesias, deberíamos considerar otras causas adicionales, como la extrema flexibilidad laboral que precarizó el mercado de trabajo en beneficio de las medianas y grandes empresas, la debilidad orgánica y la corrupción de muchos partidos políticos tradicionales y de importantes organizaciones empresariales y sindicales, la exacerbación de un corporativismo extremo en el funcionariado público que fue utilizado como la excusa para la progresiva privatización del Estado, el insuficiente compromiso gubernamental en materia de derechos humanos, etcétera.

En este marco de un «nuevo» Estado minimalista, prescindente y progresivamente (y parcialmente) privatizado, la política pública con relación a la economía se centró en la reducción del tamaño de la Administración Pública mediante el retiro incentivado de funcionarios públicos, la privatización de empresas estatales y de infraestructura pública en especial de comunicación y transporte, la apertura bastante indiscriminada de los mercados tanto de bienes como de capitales, la desaparición de la banca de desarrollo y de los institutos o ministerios de planificación, el debilitamiento de los mecanismos y sistemas de regulación destinados a evitar el surgimiento de *cárteles*, monopolios u oligopolios, el abandono de las políticas sectoriales, la aplicación de sistemas tributarios basados en impuestos genéricos (IVA, combustibles, etcétera) más que en la renta de las personas físicas y en las ganancias de las empresas.

Con este tipo de política económica e institucional, hay que reconocerlo, en algunos de los países grandes de América Latina se redujo la pobreza total debido a la mayor creación de empleo consecuencia del crecimiento de la economía mundial (en especial de la economía china), al leve crecimiento de los salarios reales y a un gasto social más eficiente. Pero la acción de un mercado escasamente controlado no solo no corrigió los propios «fallos de mercado» sino que estos se agudizaron con la aparición de nuevos monopolios u oligopolios, mayor heterogeneidad productiva, empobrecimiento de la clase media, mayor informalidad ocupacional y mayor desigualdad en la distribución del ingreso nacional.

29 Enrique Iglesias, «El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina», *Revista de la CEPAL*, n.º 90, diciembre 2006.

Los efectos negativos de un sistema controlado por el mercado con una escasa presencia promotora, reguladora, y productora de bienes públicos por parte del Estado, se manifestaron primero con la crisis del sudeste asiático en el año 1997, la rusa un año después y la de Argentina en el 2001. Todo ello puso en cuestión la hegemonía del mercado como sistema eficiente de asignación de recursos y al Consenso de Washington como sustento ideológico de la política económica y social de los años noventa, más allá de que el propio Williamson, uno de los principales ideólogos del Consenso, haya señalado reiteradamente que la políticas aplicadas en los noventa no se basaron realmente en el Consenso de Washington y que este nunca llegó a aplicarse en su real orientación y dimensión.

En Uruguay el debate sobre la relación entre el Estado y el mercado fue diferente al de otros muchos países de la región. El Estado uruguayo no solo no se redujo en tamaño y funciones y no se «privatizó», sino que más bien aumentó paulatinamente de tamaño y consolidó sus funciones y nivel de intervención en la economía y el mercado al rechazar la población, mediante referéndum, la privatización de importantes empresas y servicios públicos que continuaban siendo monopolio estatal. Por otra parte, la política de regulación estatal del funcionamiento de los mercados no solo se mantuvo sino que incluso se amplió, al hacerse más decisiva la intervención estatal en la fijación de salarios, por mandato de una ley de fines de la primera década del siglo XXI. Si algún cambio hubo en el accionar entre el mercado y el Estado uruguayo en las últimas décadas fue una mayor corporativización en instituciones estratégicas de generación y distribución de servicios públicos, en especial de educación, salud y servicios municipales. Esta evolución hizo que en Uruguay el debate sobre la relación entre el Estado y el mercado no haya tenido ni las mismas características ni los mismos elementos que en otros países de la región, sino que más bien se concentró en discutir si el Estado es caro porque la relación costo-beneficio de los bienes públicos que genera y distribuye no es buena, o si, por el contrario, es un Estado en el que esa relación es positiva. Quienes critican el alto costo del Estado sostienen que ello se debe al alto grado de corporativismo imperante que induce aumentos sostenidos de burocracia, con el consiguiente aumento de los impuestos para poder financiar esa burocracia, lo que es negado por quienes defienden la necesidad de un Estado grande como sinónimo de un Estado fuerte y regulador.

El debate en la actualidad

La crisis financiera y económica global que estalló en el año 2007, primero en los Estados Unidos y después en Europa, y que aún no ha remitido totalmente en muchos países, ha desgastado la confianza en la capacidad de autorregulación del mercado, al punto que Nicolás Sarkozy, en un discurso en Toulon el 25 de setiembre de 2008 expresó:

Una cierta idea de la globalización toca a su término con el fin de un capitalismo financiero que había impuesto su lógica a toda la economía y había contribuido a pervertirla. La idea de la omnipotencia del mercado que no debía ser contradicho por ninguna regla, por ninguna intervención política, era una idea loca. La idea de que los mercados tienen siempre razón era una idea loca.

El salvamento que aplicaron los gobiernos en los años 2008 y 2009 para superar la crisis económica y financiera actual, y el ajuste en curso en el caso de los países europeos, unido al fortalecimiento del rol del Estado en países como Argentina, Brasil y México entre otros (además, obviamente, del papel del Estado chino en la conducción de la economía de ese país) puso nuevamente al Estado en el centro del escenario, al punto que muchos dan por muerto el modelo minimalista y prescindente desarrollado en los años noventa y parte de la década actual.

Sin embargo, la realidad no es tan nítida como podrían dar a entender expresiones como las de Sarkozy. Si bien los gobiernos están aplicando mayores controles a los mercados financieros, y en algunos países se está impulsando una reforma del propio sistema financiero (España, Grecia, Francia, Estados Unidos, Irlanda y Alemania) el plato fuerte de la nueva etapa en materias de políticas públicas ni tiene contenidos sistémicos y estructurales para reducir la heterogeneidad productiva y aumentar la productividad de todos los sectores, ni recupera el rol planificador por parte del Estado, ni impulsa una nueva banca de desarrollo ni la aplicación de políticas sectoriales, entre otras posibles políticas de Estado de largo plazo. Lo que realmente predomina en el actual ajuste europeo es el cortoplacismo, con una preferencia incluso por la reducción del gasto público más que por el aumento de los ingresos fiscales. Las ayudas a los consumidores y a las empresas son escasas (lo que es lógico considerando el exceso de ayudas que originó el alto déficit fiscal actual) y hay escasas reformas estructurales.

Además, no se puede ocultar que en ocasiones como la propiciada por la crisis actual el Estado recupera funciones, poderes y capacidades instrumentales, pero que se aplican en áreas en las que la acción del Estado no siempre es exigible, mientras que sigue ausente en áreas en las que su presencia y su acción sí son indispensables. Se podría decir que en algunos casos se llega a situaciones en las que, simultáneamente, falta y sobra Estado.

¿Significa la reacción de los gobiernos ante la crisis de los países desarrollados que el dilema entre el Estado y el mercado se resolverá mediante la fórmula de *más Estado y menos mercado*? Sería un grave error si así fuese. Posiblemente una de las lecciones que habría que extraer de los errores cometidos durante los años noventa y de los negativos efectos de la crisis económica y financiera actual, es que el dilema entre Estado y mercado es un mal planteamiento. Utilizando las reflexiones de Stiglitz³⁰:

Evidentemente los gobiernos pueden echar a perder las cosas. Sin duda, el Consenso de Washington representó, en parte, una reacción a los fracasos del Estado al tratar de corregir las fallas del mercado. Pero el péndulo se movió demasiado en la otra dirección, y por demasiado tiempo. Las políticas del Consenso de Washington a menudo presumieron lo peor acerca de la naturaleza y las capacidades de todos los gobiernos, y en su búsqueda de una política de «un tamaño para todas las tallas» renunciaron a tratar de mejorar los gobiernos argumentando que era mejor el descansar simplemente en los mercados por sí solos. El resultado fue un fuerte prejuicio en contra de basar sus consejos de políticas en un análisis

30 Stiglitz, «Is There a Post-Washington Consensus?» en *The Washington Consensus Reconsidered. Towards a New Global Governance*, Oxford, New York University Press, 2008.

de qué intervenciones son apropiadas en qué contextos, o construir las instituciones o la capacidad de los Estados para intervenir de manera efectiva. Lo que está en cuestión es no solamente el tamaño del gobierno sino su papel —qué actividades le corresponden— y el equilibrio entre el gobierno y el mercado.

Uruguay no ha sufrido los efectos de esta crisis económica en los países desarrollados y el debate no se ha trasladado al país, por lo que la discusión sobre la relación entre el Estado y el mercado se sigue moviendo en las líneas clásicas del debate acerca de si el Estado uruguayo es, desde el punto de vista de la calidad y extensión de los bienes públicos que genera y distribuye, un Estado caro o barato, eficiente o ineficiente. En consecuencia, el debate político acerca del Estado se centra en discutir si se debe reducir o no el número de funcionarios, si se deben bajar o no los impuestos y sobre cómo se puede mejorar la gestión pública³¹.

En suma, no parece que la actual ocupación del centro del escenario por parte de los Estados de los países desarrollados (mejor, de los gobiernos) para hacer frente a la crisis implique ni una nueva concepción del papel del Estado ni una recuperación de su función orientadora y planificadora de largo plazo para regular el mercado y mejorar su funcionamiento. Tampoco se observa que esto esté sucediendo en América Latina, y en Uruguay en particular, aún sin necesidad de ajustar sus economías debido al limitado impacto en la región de la actual crisis económica y financiera.

Otro enfoque sobre el Estado ultraliberal y sus limitaciones es el que propone la *nueva izquierda* neomarxista. Lo que esta corriente de pensamiento denomina como la actual «reestructuración capitalista», generada al amparo de un nuevo orden mundial, es, señala, lo que obliga a provocar una disminución de la acción política estatal y genera la crisis del Estado social. El porqué de esta «obligación» de «minimizar» la acción estatal lo podemos encontrar de manera bastante precisa en David Harvey:

Uno de los objetivos de la nueva flexibilidad —se refiere a la nueva y mayor flexibilidad del capital tanto a nivel geográfico como a nivel de mercado y tecnológico— era encontrar nuevos campos para la acumulación de capital. Uno de los mayores impedimentos para esta acumulación era el hecho de que el capital no se podía introducir en la salud, en la educación, en la vivienda pública, así que parte del programa de flexibilización era convertir todo esto en una nueva mercancía para que el capital privado pudiera gestionarla [...] Como la privatización abre nuevas oportunidades para la acumulación, los capitalistas pueden decir que tenemos una economía muy dinámica, pero el precio que hay que pagar por ello es que la gente pierde sus derechos en todos los dominios que se privatizan. Por esa razón yo le llamo a esto acumulación por desposesión³².

Sin embargo, sí hay un debate en círculos universitarios y en sectores más ideológicos de izquierda acerca de la función del Estado y de la relación entre este y el mercado y la sociedad. Se trata de un debate circunscrito a círculos bastante reducidos y muy en la

31 Ello no quiere decir que el debate sobre la relación entre Estado y mercado no se esté produciendo en el ámbito universitario y en algunos sectores políticos de izquierda.

32 D. Harvey, entrevista publicada en la revista *Tempos Novos*, España, 2004.

línea del análisis neomarxista al que me acabo de referir. En mi opinión, este debate no encara los aspectos centrales de la relación con la sociedad. ¿Cómo se reconocen desde el mercado los derechos de los ciudadanos en el legítimo ejercicio de su ciudadanía? ¿Cómo regula el Estado el adecuado resguardo de esos derechos por parte del mercado? ¿Qué mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía tiene el Estado sobre sus actos jurídicos y administrativos? ¿Hay sanciones sociales, políticas y jurídicas, más allá de la sanción política que los ciudadanos pueden aplicar en el acto electoral? Es cierto que se debate sobre la necesidad de un «Estado al servicio del pueblo, de la gente», pero más allá de las formulaciones teóricas, dicho debate no incorpora los asuntos propios de la cotidianidad de la relación del Estado uruguayo con la sociedad oriental.

Finalmente, ya mencioné el enfoque que propone la CEPAL en lo que a la relación entre el Estado y el mercado se refiere. Básicamente, la CEPAL señala la necesidad de construir una nueva relación entre el Estado y la sociedad, más que entre el Estado y el mercado.

Hoy día, tanto en el ámbito nacional como regional, enfrentamos el incierto surgimiento de una nueva «polis», vale decir, de un proceso de reconstrucción de la relación entre el Estado y la sociedad. [...] En esta inflexión del desarrollo, se requiere que las sociedades restituyan la centralidad de los siguientes tres valores esenciales. En primer lugar, el interés general y la provisión de bienes públicos. En segundo lugar, el valor de la visión estratégica concertada [...] capaz de proveer una gestión estratégica con una mirada de largo plazo, tener un papel anticipador e intervenir en el diseño de estrategias orientadas al desarrollo nacional. [...] En tercer lugar, y para privilegiar los anteriores, el valor de la política. El modelo centrado en el mercado autorregulado ha puesto un énfasis desmedido en la figura del consumidor, en desmedro de la figura del ciudadano, así como un énfasis excesivo en la neutralidad política de los criterios técnicos. [...] En una sociedad democrática los ciudadanos tienen los mismos derechos y deberes y el voto no depende de la capacidad de consumo. La democracia, en último término, consiste en la decisión que toman los ciudadanos respecto de cuáles son los bienes públicos que deben garantizarse a toda la población y en qué medida han de entregarse. Esta voluntad ciudadana se expresa mediante las instituciones democráticas y debe ser forjada y preservada como bien común por las entidades del Estado³³.

¿Qué piensa y qué quiere la gente?

¿Qué piensa y qué quiere la gente, la ciudadanía, sobre estos asuntos? ¿Le interesan? ¿Le preocupan? ¿Le resultan indiferentes?

La mayoría de las encuestas de opinión en las que se inquiriere sobre cómo ve la gente la relación entre el Estado y el mercado muestra que es muy alta la proporción de personas que, opinando que la economía de mercado es lo mejor para el país y que *la empresa privada es indispensable para el desarrollo nacional*, también opina que la responsabilidad de conducción que le corresponde al gobierno es insustituible por el mercado.

33 CEPAL, *La hora de la igualdad. Brechas para cerrar, caminos para abrir*, Brasilia, junio 2010, p. 233.

Además, cuando se pregunta si consideran que el Estado debe resolver los problemas de la sociedad porque tiene recursos para hacerlo o si, por el contrario, piensan que el mercado resolverá los problemas de nuestra sociedad porque distribuye los recursos de manera más eficiente, la respuesta promedio en el conjunto de los encuestados de Latinoamérica es de 4,4 en una escala de 1 a 10, donde 1 significa «el Estado debe resolver los problemas» y 10 «el mercado debe resolver los problemas»³⁴.

En Uruguay, el 55% de las personas encuestadas por *Latinobarómetro* considera que la economía de mercado es el mejor sistema (el 59% en el promedio de América Latina). Ese porcentaje en Uruguay fue solo de 44% en 1998, de 38% en el año 2000 y de 35% en el 2002, una progresiva reducción probablemente inducida por las crisis económica de los años 2001 y 2002. Sin embargo, el apoyo a la economía de mercado como el mejor sistema económico se incrementa a partir de la llegada de la izquierda al Gobierno: 49% en 2007 y 55% en 2009.

En cuanto a si es el mercado o es el Estado uruguayo el que tiene la responsabilidad de resolver los problemas, la encuesta de *Latinobarómetro*³⁵ arroja una cifra igual a la del promedio de América Latina: 4,4. Es decir, la gente piensa que tanto el Estado como el mercado son necesarios, si bien le asigna mayores responsabilidades (y obligaciones) al Estado. Parece estar claro que la gente, los ciudadanos, desean un Estado mejor en el desempeño de las responsabilidades de conducción que le atribuyen pero sin que ello signifique un rechazo a la economía de mercado y a la importancia de la actividad privada. Además, la mayoría considera que debe haber una relación sinérgica entre Estado y mercado.

¿Sinergia para qué? ¿No será pertinente preguntarse si no habría que modificar los términos del dilema sobre el que giró el debate de estos últimos veinte años para preguntarse cómo lograr una mejor relación entre el Estado y el mercado para que, actuando complementaria y sinérgicamente, puedan generar más sociedad, más ciudadanía, más libertad, más derechos respetados, más justicia imparcialmente impartida, más satisfacción y seguridad laboral, más solidaridad sistémica, más necesidades básicas satisfechas, más protección social, más oportunidades ofrecidas, más igualdad lograda? Es decir, ¿no será pertinente preguntarse sobre cómo lograr más ciudadanía civil, política y social?

Sin embargo, y en la línea de la crítica de Carlos Franco acerca del modo de pensar la democracia a la que me referí en páginas anteriores, la generación de más sociedad obliga a una lectura de cuáles son los valores culturales, los modos de producción autóctonos, los tipos de organización social, la visión de Estado que tienen los ciudadanos (y no solo los que integran algún sector social o las organizaciones que se atribuyen «la representación» del pueblo o del conjunto de los trabajadores o de los productores del país), de modo de lograr una construcción de más sociedad que integre a todos y no solo a aquellos que tienen mayor poder en la pugna distributiva, como ha venido sucediendo hasta ahora.

34 Informe de Latinobarómetro 2009, p. 89.

35 Ibidem.

Se trata, en última instancia, de preguntarse cómo lograr que el Estado y el mercado cooperen a crear más sociedad y, por ello, a interrogarse, como lo ha hecho G. O'Donnell entre otros, acerca de cómo construir un Estado *de y para* la democracia, lo que implica plantear no solo qué tipo de Estado se requiere, sino también para quiénes y para qué debe ser ese Estado.

Como muy acertadamente señala O'Donnell, el Estado debe:

intentar constituirse en un foco de identidad colectiva para los habitantes de su territorio. Típicamente, los funcionarios del Estado, especialmente los que ocupan posiciones en su cúpula institucional, afirman que el suyo es un Estado-para-la-nación o un Estado-para-el-pueblo o un Estado-para-la-ciudadanía. Con estas afirmaciones, repetidas innumerables veces, desde el Estado se nos invita al reconocimiento generalizado de un «nosotros» que apunta a crear una identidad colectiva que, según se suele postular, estaría por encima de, o debería prevalecer sobre, los conflictos y clivajes sociales. La medida en que estas invocaciones suelen ser aceptadas como válidas marca otra dimensión del Estado, la de su credibilidad como auténtico representante y factor del bien público³⁶.

Sin embargo, como señala un reciente informe de la CEPAL:

el Estado, al igual que otras instituciones, como el mercado y la familia, no es neutro y refleja la configuración de cada sociedad. Dicho de otra manera, el Estado refleja las relaciones de poder y la capacidad de incidencia de distintos grupos sociales y corporativos representados en sus instituciones³⁷.

De ahí que una de las responsabilidades que debe ser prioritaria en la acción del Estado es, como ya señalé, promover espacios de diálogo político y social que permitan equilibrar la diferente capacidad de incidencia de los distintos grupos sociales.

Es a través de ese diálogo que se podrá arribar a un contrato social renovado que sustente un nuevo enfoque sobre los objetivos, responsabilidades y campos de acción del Estado. Años atrás señalé a este respecto que:

no habrá un Estado al servicio de todos los ciudadanos, que respete la existencia de una sociedad pluralista [...] si no se establece un nuevo contrato social. Y no habrá un nuevo contrato y, por tanto, un nuevo Estado para más sociedad, si no es fruto del diálogo social³⁸

diálogo en el que deben intervenir las organizaciones políticas y sociales del país, incluidas las organizaciones que representen intereses de los diferentes estratos de la heterogénea estructura productiva.

Esto exige un gran esfuerzo para garantizar la existencia y fortalecer el funcionamiento de los partidos institucionalizados de carácter ideológico-programático, en el entendido

36 Guillermo O'Donnell, «Algunas reflexiones acerca la democracia, el Estado y sus múltiples caras», XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 -7 de noviembre de 2008.

37 CEPAL, «¿Qué Estado para qué igualdad?», Conferencia regional sobre la mujer de América Latina y el Caribe, Brasilia, junio de 2010, p. 14.

38 Daniel Martínez y M. L. Vega, *La globalización gobernada. Estado, sociedad y mercado en el siglo XXI*, Madrid, Editorial Tecnos, 2001.

de que ellos son el mecanismo que permite funcionar a la democracia representativa y al Estado moderno. De no ser así, el futuro de la democracia y del Estado estaría en manos de corporaciones de toda índole.

La CEPAL, en el ya mencionado informe del 2010, reflexiona sobre este proceso de reconstrucción de la relación entre el Estado y la sociedad y más concretamente, sobre la necesidad de que las sociedades «restituyan la centralidad de tres valores esenciales»: 1) el interés general y la provisión de bienes públicos; 2) el valor de la visión estratégica concertada (lo que incluye recuperar la importancia de la planificación del desarrollo) y 3) el valor de la política, recuperando la figura del ciudadano, que había quedado menoscabada por el excesivo énfasis en la figura del consumidor³⁹. Para lograr que estos tres valores recuperen su esencialidad en la acción del Estado, la CEPAL reclama:

la necesidad de construir pactos sociales para avanzar en la nueva ecuación entre Estado, sociedad y mercado... Sin la legitimidad y solidez política que ofrecen los acuerdos entre los diversos actores, las reformas propuestas corren el riesgo de quedar confinadas en el cajón sellado del voluntarismo y las buenas intenciones⁴⁰.

Se puede observar que lo señalado por la CEPAL va en la misma línea de lo que yo vengo sosteniendo en estas páginas. Sin embargo, en mi opinión, un replanteamiento de la concepción del Estado —esto es, de cuáles debieran ser los objetivos, las funciones y la acción del Estado—, requiere de un gran pacto no solo social sino también político (el contrato social renovado) que, aunque incluye un pacto fiscal, va mucho más allá de este, pues debe incorporar nuevas formas de relación entre el Estado y la sociedad (los nuevos espacios de diálogo y participación social), una revalorización del papel de la justicia, una descentralización de la acción de la administración pública para ayudar al desarrollo local en pos de una mayor cohesión territorial, mecanismos de *accountability* vertical y horizontal, etcétera.

¿Cómo promover el diálogo político y social que conduzca a un contrato social renovado para mejorar el servicio a la sociedad que deberían prestar tanto el Estado como el mercado? Obviamente se requiere como condición *sine qua non* la voluntad política de las partes que intervienen en el proceso de diálogo y concertación que lleve a un contrato social renovado. Se trata principalmente, de organizaciones políticas así como de organizaciones sociales tales como organizaciones religiosas, sindicatos, gremios empresariales, organizaciones no gubernamentales, comunicadores sociales, organizaciones de consumidores, organizaciones campesinas e indígenas, universidades, etcétera.

Conclusiones

Lo hasta aquí señalado muestra que la finalidad última del Estado debería ser promover más ciudadanía o, lo que es lo mismo, más igualdad, más libertad, más derechos, más oportunidades para todos; es decir, más sociedad.

39 CEPAL, *La hora de la igualdad. Brechas para cerrar, caminos para abrir*, Brasilia, junio de 2010, p. 233.

40 *Ibidem*, p. 255.

Para ello, el Estado, además de sus responsabilidades clásicas en materia de seguridad, administración de justicia, defensa nacional y representación y relación con otros Estados, deberá también, y muy especialmente, diseñar y ejecutar políticas públicas de largo plazo que hagan posible superar los desequilibrios estructurales que impiden la construcción de más sociedad. Desequilibrios en el ámbito político, especialmente en la actualidad cuando la región experimenta el impacto del neopopulismo, en el ámbito económico, en materia de heterogeneidad productiva y de la ahora escasamente diversificada matriz productiva; en el ámbito social, en especial la desigualdad y la exclusión; en el ámbito territorial y en el medioambiental. Para aplicar estas políticas de largo plazo será necesario establecer una nueva y sinérgica relación entre el Estado y el mercado y un nuevo «contrato» y articulación con la sociedad.

La relación del Estado con el mercado debiera basarse en una planificación estratégica de largo plazo por parte del Estado que cuente con el apoyo de los actores económicos y que les otorgue a estos la seguridad jurídica que requieren para invertir y producir. Todo ello, obviamente, en un marco de especial atención a los sectores económicos y empresas rezagadas, con baja productividad, y con reglas que favorezcan la leal competencia entre las empresas y el desarrollo del potencial productivo de los trabajadores, para lo que se requiere una política macroeconómica —fiscal, monetaria, financiera, cambiaria— y una política socio-laboral que coloque al empleo y al ingreso de la gente en el centro de sus objetivos. Es obvio que el diseño de esta política macroeconómica no podrá ser indiferente al contexto internacional tanto en el plano económico como en el comercial y en el financiero.

La relación entre Estado y mercado solo adquiere pleno sentido si está al servicio de más democracia republicana, más ciudadanía, más sociedad. Para ello se requiere un nuevo contrato social entre el Estado y los diversos sectores de la sociedad.

El nuevo contrato y la nueva articulación con la sociedad van más allá de un pacto fiscal. Se trata, especialmente, de escuchar a la gente, de incorporar sus necesidades en los objetivos de la planificación pública de corto, mediano y largo plazo, de «descorporativizar» la acción pública, de incorporar a todas las organizaciones sociales y políticas en la negociación de políticas de Estado de largo plazo, etcétera. Pero no como una práctica esporádica u ocasional, sino como una acción permanente.

La existencia y el fortalecimiento de los partidos ideológicos y programáticos debe ir de la mano de medidas jurídicas que «vacunen» a los países, y en este caso particular al Uruguay, del riesgo de contraer la enfermedad del populismo. Aquí se han mencionado dos: el blindaje constitucional para evitar la reelección indefinida y las lecturas e interpretaciones interesadas de la Constitución, y la mayor exigencia de mayorías parlamentarias especiales para aprobar determinado tipo de leyes.

Finalmente, todo lo anterior supone promover una cultura política que haga del diálogo político y social el mecanismo para gestionar intereses sociales diferentes y diversos, y que desplace la cultura de confrontación en la que los más poderosos son siempre los ganadores. Es decir, supone promover una cultura que conciba que el Estado debe ser para la democracia, la ciudadanía, el desarrollo y la igualdad.

Lineamientos para una política de inmigración en Uruguay

Juan Artola

Las políticas de inmigración en el mundo

Las políticas de inmigración responden a desarrollos históricos y sociales y a la evolución del crecimiento económico y el mercado laboral de cada país, y sus mecanismos regulatorios e institucionales se han ido desarrollando y ajustando a través del tiempo. Uruguay no está en condiciones ni le resultaría útil optar exclusiva o solamente entre una política orientada hacia la oferta (inmigrantes potenciales interesados) u orientada por la demanda (necesidades de fuerza de trabajo adicional en el país), ni de intentar adaptar mecánicamente alguna de las políticas específicas presentadas en el documento.

Una política migratoria orientada hacia la facilitación de la libre circulación en el marco de un proceso de integración regional parece ser la que responde mejor a las condiciones, desarrollo actual y necesidades del país. Sin embargo, ella puede no resultar suficiente.

En Uruguay, la posible escasez *relativa* de trabajadores y de calificaciones para el sector privado y para algunos grandes proyectos de inversión (como el puerto de aguas profundas), o sea la necesidad/demanda de fuerza de trabajo debe incorporarse como un elemento clave de una política de inmigración. Posiblemente en un mediano plazo, pero dependiendo de la evolución del desarrollo del país, de su dinámica demográfica y del crecimiento de la inmigración, podrían ser necesarias otras alternativas que prioricen el capital humano en general (calificaciones, habilidades, incorporación de tecnología y conocimiento), pero de cualquier manera parece muy difícil que el Estado uruguayo en este momento pueda plantearse horizontes demasiado lejanos.

La elaboración de una lista de ocupaciones de escasez o una lista prioritaria de ocupaciones necesarias, en distintos niveles de calificación y con el mayor nivel de detalle posible, es un elemento a incorporar desde ya en una política nacional de inmigración, desarrollando la estructura técnica necesaria en el Ministerio de Trabajo.

JUAN ARTOLA. Máster en Relaciones Internacionales. Investigador y docente de posgrado en el Instituto de Políticas Migratorias de la Universidad Nacional Tres de Febrero de Buenos Aires.

Más allá de que en la realidad se implemente efectivamente o no, es importante rescatar la importancia que da la gran mayoría de los países a la adecuada integración social y cultural del migrante, incluyendo su adaptabilidad al medio, como un aspecto clave de la eficacia y funcionalidad de una política de inmigración.

Dinámicas migratorias en el Uruguay

En los últimos años el país ha recibido inmigrantes, principalmente de Argentina, Brasil, Perú y Paraguay, pero también de otros países del continente y de Europa, y en menor medida de los Estados Unidos. Las cantidades son aún pequeñas pero señalan una tendencia hacia convertir a Uruguay en un país receptor de inmigración.

Se sabe aún muy poco de estas corrientes inmigratorias, en especial sobre sus modalidades de inserción en el mercado laboral, pero se percibe que actúan en la construcción, el servicio doméstico, los servicios gastronómicos, la pesca y el sector informal. Muchos de los provenientes recientes de Argentina mantienen su actividad laboral en su país. Si excluimos la llamada migración de retiro, la mayoría de los nuevos flujos están entre los 20 y los 40 años de edad y se concentran en Montevideo y sus alrededores. Existen en el país visiones y prácticas discriminatorias hacia los inmigrantes de algunos países.

El país ha recibido también a unos 60.000 retornados, el 57% de los cuales a partir del año 2000. Un alto porcentaje acusa problemas de desempleo y subempleo, así como para encontrar vivienda; muchos carecen de familiares o redes sociales que puedan apoyarlos; muchos también tienen poca información sobre los mecanismos de asistencia disponibles y expectativas infundadas o exageradas sobre ellos.

La institucionalidad migratoria se ha visto beneficiada en 2008 por una nueva y moderna ley de migración, reglamentada en 2009, que estableció la Junta Nacional de Migración (JNM) como instancia rectora de políticas. El Ministerio del Interior, a través de la Dirección Nacional de Migración, el de Relaciones Exteriores (MRE) y el de Trabajo (MTSS) son los principales actores en la temática migratoria, acompañados por el Ministerio de Desarrollo Social (Mides). La Comisión Sectorial de Población, creada bajo la coordinación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, incluye también en su mandato aspectos de la inmigración, el retorno y la vinculación. En el MTSS, el Observatorio del Mercado de Trabajo es un instrumento valioso para analizar el mercado laboral y comienza a incluir el tema migratorio en sus actividades.

El Acuerdo sobre Residencia para Nacionales del MERCOSUR y Estados Asociados, al que ya adhirieron además de los cuatro miembros del bloque otros cuatro países sudamericanos, configura el marco regional de políticas que permite acceder a la residencia en un país con el solo requisito de la nacionalidad de uno de los países adherentes, en igualdad de derechos con los nacionales y con requisitos muy simplificados para obtener la residencia legal. Sin embargo, persisten en Uruguay (al igual que en otros países) regulaciones y prácticas administrativas que obstaculizan la implementación a total cabalidad del acuerdo.

En el marco de la actuación de la JNM, se implementó desde 2012 el otorgamiento prácticamente inmediato de una cédula de identidad provisoria para los inmigrantes, un paso muy importante que les permite el acceso al trabajo y a la seguridad social. Pese a ello, persisten debilidades en la tramitación de las residencias, en particular las definitivas.

En el MRE, la Dirección General de Asuntos Consulares y Vinculación, con funciones relativas al retorno y la vinculación con nacionales en el exterior así como la protección de sus derechos, ha implementado en los últimos dos años una amplia serie de acciones y acuerdos con otras instituciones para dar mayor y mejor asistencia a los retornados, con resultados muy positivos. Entre otros factores, su acción se ve limitada por la escasez de recursos humanos y financieros.

Entre las limitaciones en la implementación de la política migratoria pesan de manera estructural la debilidad técnica y funcional de la JNM, la dispersión de acciones y mandatos, la seria falta de adecuada coordinación interinstitucional y las carencias en materia de sistemas de información sólidos.

Las dinámicas migratorias de los países vecinos inciden de manera muy relevante en la eventual definición de una política de inmigración para Uruguay. Argentina se ha convertido en un gran polo de atracción de inmigrantes sudamericanos, principalmente de Paraguay, Bolivia y Perú, con capacidad, hasta ahora, de incorporarlos con relativa facilidad a su mercado laboral. Brasil ha comenzado a atraer inmigrantes, en menor escala, pero sus requerimientos de mano de obra, en especial calificada y muy calificada, para los cuales comienza a definir políticas de atracción, pueden convertirlo en otro gran polo de inmigración a futuro, que podría afectar al Uruguay.

La crisis europea también ha comenzado a generar inmigración hacia América Latina y Uruguay es uno de los receptores, hasta ahora en números limitados pero que pueden crecer en el futuro, al amparo de políticas nacionales adecuadas.

Elementos justificativos para una política inmigratoria

La migración internacional es el factor del cambio demográfico que posiblemente determine la mayor variabilidad en las proyecciones poblacionales del país. En el mediano y largo plazo, un incremento de la inmigración contribuirá al crecimiento de la población así como a aliviar el envejecimiento, y probablemente apoye también en cierta medida al aumento de la natalidad, lo que implica recomendar la puesta en marcha de una política inmigratoria. Al mismo tiempo, es imprevisible el comportamiento futuro de la emigración, que si bien prácticamente ha detenido su ritmo puede retomarlo si cambian las condiciones del país o de su entorno inmediato.

La inmigración debe entonces incluirse junto con la fecundidad y la mortalidad como las tres variables básicas de una política de población para el país, para que las acciones a plantearse en materia de tamaño, crecimiento y distribución espacial de la población tengan bases sólidas.

Salvo casos muy puntuales, la inmigración no podrá cambiar la dinámica de despoblamiento de las áreas rurales. Tampoco puede incidir en los desequilibrios territoriales y espaciales que existen en el país desde hace décadas.

Se proyectan escenarios que se construyen con la tendencia histórica de crecimiento del PIB y la misma elasticidad producto-empleo: uno «optimista» con aumento de la tasa y menor elasticidad producto-empleo; otro «pesimista» en el que el signo de estos cambios se invierte; y finalmente, el más probable con una tasa de crecimiento del PIB algo menor a la de la última década. En los tres la tendencia de crecimiento de la oferta es la misma, con el aumento de la población en edad de trabajar (PET) proyectado por el INE y un aumento leve de las tasas de actividad que tienen como resultado un lento crecimiento de la PEA. En el escenario tendencial, en 2018 el número de desempleados urbanos sería de veinte mil personas y en 2024 se podría generar escasez de mano de obra. En el escenario más probable no se generarían grandes desequilibrios por insuficiencia de oferta y el desempleo se mantendría bajo.

La tendencia al aumento del nivel educativo de la PEA, aunque cuestionable, ha sido observada en varios trabajos académicos y se alcanza a pesar de la emigración de personas con un nivel educativo promedio superior al de los que permanecen en el país y de las altas tasas de deserción en enseñanza secundaria. En el escenario de crecimiento más probable no se detectan desequilibrios por nivel educativo en ningún caso y entonces la PEA que crece poco pero con tendencia ascendente en su nivel educativo cubrirá los empleos generados para todos los niveles requeridos.

En el escenario de crecimiento más probable la mayor creación de puestos de trabajo hasta 2018 se observará en transporte, almacenamiento y comunicaciones; en intermediación financiera, inmobiliarias, servicios a empresas y alquileres; en comercio, restaurantes y hotelería y en algunas actividades primarias que incluyen pesca, minería y agricultura.

Será necesario intensificar las actividades de intermediación y de capacitación para reducir el desempleo de segmentación así como la duración del desempleo y contribuir a la «empleabilidad», a que no coexistan desempleados y vacantes por insuficiencias de información o desencuentros de calificaciones o geográficos. Cabe señalar que las investigaciones recientes realizadas por el MTSS muestran que las vacantes por calificación inadecuada de la oferta son pocas y que las empresas realizan importantes actividades de capacitación.

Estos escenarios no incluyen los requerimientos de nuevos megaproyectos de inversión a partir del 2014, como por ejemplo el puerto de aguas profundas, que requerirían un análisis específico.

Se requiere un seguimiento de las tendencias proyectadas y la identificación de los requerimientos de calificaciones en las actividades que generarán el mayor número de puestos de trabajo, incluyendo nuevos proyectos de inversión. Para estos, se deberá identificar la localización geográfica de nuevos puestos y las calificaciones requeridas.

Estas nuevas proyecciones de demanda pueden generar un déficit de oferta, incluyendo calificaciones específicas. Ello requerirá diseñar políticas de formación profesional para cubrirlo. Si las políticas de formación profesional no resultaran suficientes para que se llene una parte de los nuevos puestos, será necesario recurrir al retorno y la inmigración.

La situación del sector de informática y tecnologías de información, del de producción de frutas y hortalizas (ambos incluyen mayoritariamente empresas medianas y pequeñas) y del ligado al desarrollo científico y tecnológico, es marcadamente deficitaria y requiere respuestas específicas y a distintos niveles en materia de una probable promoción de inmigración.

La inmigración contribuye claramente a desarrollar la diversidad y la composición étnica, racial y cultural de la población del país. Considerando la diversidad y la multiculturalidad como elementos positivos que contribuyen al desarrollo y a una sociedad mejor, una política inmigratoria sería un componente muy importante para la construcción del Uruguay futuro.

Al mismo tiempo, en casi todas las sociedades donde la inmigración ha tomado un peso relevante, multiculturalismo y diversidad no dejan de generar tensiones y conflictos. Lo que implica que el país debería definir una política inmigratoria con componentes que contrarresten o limiten dichos riesgos.

Marco general de una política inmigratoria

El país no requiere en este momento definir una política inmigratoria muy amplia y ambiciosa que busque incorporar a un alto contingente de inmigrantes. Si bien las perspectivas de crecimiento económico pueden cambiar, no se prevé que el país requiera en los próximos diez años incrementos considerables de trabajadores extranjeros en su mercado laboral.

El país sí requiere prestar atención a las necesidades adicionales de fuerza de trabajo que implicarán algunos grandes proyectos de inversión que están aún en su fase de preparación, negociación, financiamiento o planificación. En algunos de ellos, el componente de construcción puede ser considerable. Asimismo, hay sectores (ya mencionados) como el de tecnologías de la información y comunicación, y el hortícola-frutícola que ya revelan escasez de trabajadores de baja y media calificación así como técnicos y profesionales. Estos sectores pueden requerir de una política de inmigración específica y direccionada.

El país necesita incrementar el número de profesionales calificados y muy calificados vinculados al desarrollo científico, la incorporación de tecnología y la innovación. La política de inmigración puede hacer una contribución muy importante, siempre y cuando se acople a una política de investigación e innovación bien definida que además cuente con los recursos para ser implementada.

En el mediano y largo plazo la inmigración contribuye al crecimiento de la población, a facilitar su rejuvenecimiento o al menos a contrarrestar su envejecimiento, y a reducir el índice de dependencia. La inmigración además favorece la diversidad y la multiculturalidad, ambas consideradas como aspectos no solo positivos sino deseables para un nuevo Uruguay.

En cualquier caso, y aunque existan aún muchos elementos por precisar en torno a los requerimientos futuros o escasez de fuerza de trabajo que puedan ser cubiertos por inmigrantes, el país requiere ya definir una política migratoria que dé una respuesta comprehensiva a los flujos de inmigración que ya existen y que permita prepararse para los que continuarán llegando, maximizando su potencial y minimizando sus riesgos.

Los análisis desarrollados en los primeros cuatro capítulos del documento nos llevan a proponer el siguiente marco general para una política de inmigración para Uruguay:

- La política deberá basarse en la facilitación de la movilidad en el marco de la integración, teniendo como referentes al MERCOSUR y la UNASUR, complementada con mecanismos e instrumentos para promover especialmente la inmigración calificada y aquella inmigración que se vincule a requerimientos de fuerza de trabajo en sectores y áreas específicos del mercado laboral.
- Un componente esencial de esta política será la promoción del respeto del derecho de los migrantes, en igualdad de condiciones laborales y sociales con los nacionales, y su integración efectiva a la sociedad uruguaya bajo los principios del multiculturalismo y la no discriminación.
- Esta política tendrá cuatro grandes ejes o componentes: el regulatorio, el de derechos e integración, el institucional y el normativo. El eje regulatorio incluye los aspectos de residencia y regularización migratoria, la migración laboral y la migración fronteriza. El eje de derechos e integración incluye los aspectos de promoción de derechos, mecanismos de integración sociocultural y laboral e información y sensibilización a la población. El eje institucional incluye los ajustes necesarios a la actual arquitectura institucional vinculada a la migración. Por último, el eje normativo se refiere al ajuste y desarrollo de legislación y regulaciones.
- Estos cuatro ejes o componentes pueden ser la base de una política de inmigración, definiendo un conjunto de objetivos, programas para alcanzarlos y mecanismos para ejecutarlos en un plazo razonable.

Recomendaciones para consideración inmediata

Algunas recomendaciones que el consultor considera requieren atención inmediata son:

Para autoridades superiores del Gobierno:

- Con vistas al fortalecimiento de la Junta Nacional de Migración, considerar: a) la posibilidad de adscribir la JNM a la Presidencia de la República o asignar la presidencia de dicha Junta de manera permanente a un ministerio, que liderará la definición de políticas migratorias y coordinará su ejecución; b) establecer una secretaría técnica para la JNM, con sólidas capacidades técnicas y profesionales, y asignar recursos para dicha secretaría y la ejecución de algunos estudios y reuniones técnicas; c) incorporar de manera permanente al Mides como integrante de la Junta.

Para la Junta Nacional de Migración:

- Elaborar un plan de trabajo para un año, que sirva como mecanismo de evaluación de desempeño al inicio del siguiente.
- Iniciar la plena adecuación de las regulaciones existentes con el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales del MERCOSUR, adoptando criterios claros sobre los temas de ánimo de residencia y medios de vida.
- Discutir mecanismos para acelerar la resolución sobre residencias permanentes que están rezagadas.
- Iniciar la discusión de un listado de derechos para los inmigrantes, a partir de los principales instrumentos internacionales, y de los obstáculos para su ejercicio en aspectos prácticos, administrativos y de cultura de los funcionarios.
- Comenzar la elaboración del reglamento de funcionamiento de la Junta.
- Discutir con la Comisión Sectorial de Población los alcances y límites de los respectivos mandatos y establecer mecanismos de intercambio más ágil entre ambos organismos.
- Solicitar al MEC y al Mides la elaboración de una propuesta preliminar de programa de sensibilización, información y educación a la población sobre diversidad, multiculturalismo e inmigración, analizando también la inclusión de dichos temas a nivel de los programas educativos.
- Dar forma final al instructivo sobre retorno en el que la Dirección General de Asuntos Consulares y Vinculación (DGACV) ya ha trabajado, y en especial, por un lado, clarificar las responsabilidades de cada institución en la materia y, por otro, difundir en el extranjero los mecanismos existentes.
- Asegurar que la Dirección de Registro Civil ha dejado efectivamente de requerir la traducción de partidas de nacimiento de ciudadanos brasileños.

Para el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social:

- Avanzar en la elaboración de una lista de ocupaciones prioritarias, en la órbita del Observatorio del Mercado de Trabajo y con el apoyo de la Dirección de Empleo.
- Definir planes de fortalecimiento de los Centros Públicos de Empleo (CEPE) y la forma de avanzar en mecanismos de certificación de habilidades.

Para la Dirección Nacional de Migración – Ministerio del Interior:

- Asegurar con la Dirección Nacional de Identificación Civil la efectiva implementación del otorgamiento de la cédula provisoria para inmigrantes en todo el país.
- Iniciar la preparación de una propuesta de fortalecimiento del sistema de información migratoria, con apoyo del INE y otras entidades.

Implicancias, riesgos y desafíos de una política inmigratoria

La primera implicancia de la propuesta realizada en el capítulo V del documento es su costo financiero. Aunque este no es ni voluminoso ni exagerado, implica sí la asignación de algunos recursos presupuestales para asegurar su eficacia y resultados. Si esos recursos no están disponibles, esa propuesta no funcionará.

La propuesta esbozada no es particularmente ambiciosa y responde a la conveniencia, oportunidad y necesidad del Estado uruguayo de adaptarse y prepararse mejor para una inmigración que ya se está dando y continuará, buscando incorporar algunos lineamientos adicionales que se considera resultarán beneficiosos para el país y su desarrollo futuro. La propuesta representa una apertura clara a la inmigración y como tal, en la medida en que se haga pública, apareja posibles costos políticos por el riesgo de que sea manipulada y explotada con intereses políticos y electorales. El Gobierno deberá prever esos costos y riesgos y decidir cómo neutralizarlos o minimizarlos, especialmente en la coyuntura política actual.

Un segundo riesgo se deriva del rechazo, oposición o disconformidad de una parte de la opinión pública no a la política en sí sino a la llegada al país de nuevos y mayores contingentes de inmigrantes, en especial aquellos de bajos recursos y de características étnicas y costumbres muy diferentes a las del promedio uruguayo. Por las diferentes razones que manejamos en el documento, esa inmigración nunca será masiva, pero la percepción social de los volúmenes no se maneja por números y porcentajes.

Un riesgo asociado al anterior, que es también un desafío, es el del incremento de ánimos, visiones y posturas discriminadoras, antiextranjeras y aun abiertamente racistas. Las facetas más conservadoras de la cultura uruguayana, que está lejos de haber cambiado, son propensas a la discriminación y a la xenofobia. Incluso no son descartables reacciones acerca del presunto desplazamiento de nacionales por inmigrantes en el mercado de trabajo, reacciones que algunos pocos incluso manifestaron con relación a los retornados. Para contrarrestar esas tendencias y reacciones la propuesta incluye una serie de ideas sobre acciones públicas de sensibilización y educación, en la firme creencia, ya enunciada, de que la diversidad es algo positivo y deseable para el futuro del país. En esas acciones será esencial enlistar el apoyo activo del movimiento sindical y de la sociedad civil.

Los desarrollos recientes del MERCOSUR y la UNASUR incluyen la prédica sobre la construcción de una ciudadanía «mercosureña» y sudamericana, a través de un proceso. En diciembre 2011 el MERCOSUR aprobó un Plan de Acción para avanzar hacia el Estatuto de Ciudadanía, en un plazo de veinte años. Más allá de las manifestaciones de los opositores políticos al MERCOSUR y la UNASUR, la identidad sudamericana es todavía una noción poco extendida y la percepción sobre formas de ciudadanía ampliada está aún desarrollándose. La inmigración contribuye de manera esencial a esa nueva identidad y ciudadanía.

La integración social y cultural del migrante (no su asimilación) es un ingrediente de gran importancia en una política de inmigración. Esa integración no solo permite un mejor

desempeño laboral, sino que además garantiza la cohesión social. Una integración fallida ocasiona tensiones en el tejido social, que a su vez retroalimentan la discriminación y la xenofobia.

La integración laboral del inmigrante debe asegurar su igualdad de derechos con los nacionales. Lo contrario introduce el riesgo de abuso y explotación, incluyendo la segmentación del trabajo del inmigrante en las actividades más duras, menos apreciadas e incluso menos saludables. Pero además existe la posibilidad de que el trabajo inmigrante sea utilizado para abaratar costos, y de que se fomente la inmigración irregular o las contrataciones irregulares, lo que efectivamente desplazará a trabajadores nacionales, en particular de los estratos de salarios más bajos. El rol de la Inspección del Trabajo y de los sindicatos será muy importante para detectar posibles riesgos de este tipo.

La llegada de nuevos inmigrantes repercutirá de alguna manera en la vivienda y los servicios de salud y educación. Esto puede implicar mayores costos presupuestarios en algunos servicios públicos, y también reclamos de algunos usuarios. La vivienda, sector deficitario en soluciones, será un sector problemático. También allí existe la posibilidad tanto de abusos como de discriminación.

Preguntas finales para responder por las autoridades

Con este trasfondo, es necesario introducir algunas preguntas que el Estado uruguayo debe plantearse y que requieren ser respondidas por las autoridades. Estas preguntas son las siguientes:

- ¿Es necesaria o beneficiosa para el país la inmigración?
- ¿Está el Estado uruguayo interesado en recibir inmigrantes?
- ¿Está el país preparado para recibir inmigrantes?
- ¿Está el Gobierno dispuesto a definir una política de inmigración y embarcarse en los necesarios ajustes y cambios jurídico-regulatorios y organizativo-institucionales y los requerimientos de recursos humanos y financieros que ella requeriría?
- ¿Cuáles serían los contenidos y alcances de una política de inmigración para Uruguay?

Protección social en Uruguay: cambios recientes y escenarios futuros

Carmen Midaglia / Fabricio Carneiro / Marcelo Castillo

Introducción

El estudio presenta un breve diagnóstico sobre el actual sistema uruguayo de protección social, centrandó la atención en las modificaciones introducidas en los últimos años (2005-2012). Se analizan las nuevas políticas de bienestar y sus desafíos, discutiendo si abordan los principales problemas socioeconómicos y si se cuenta con las capacidades institucionales apropiadas para llevarlas adelante. En particular se realiza un examen de tres áreas esenciales de políticas sociales: la de empleo y seguridad social, la de salud, y la de asistencia. Esas tres políticas son los componentes centrales de los sistemas de protección social, aunque en la discusión sobre el bienestar de las sociedades se deba incluir otras, tales como educación, que aquí se dejó expresamente de lado por existir un estudio paralelo específicamente destinado a esa política.

Asimismo, en el trabajo que aquí se presenta se indagan las principales características de las poblaciones en condición de vulnerabilidad a la pobreza para, posteriormente, examinar las percepciones de la opinión pública uruguaya sobre el tipo de intervención estatal que se pretende para la provisión de bienestar. En la última sección se realizan ensayos prospectivos sobre las posibilidades de continuar modificando el esquema de protección social y los impactos sociopolíticos que generaría.

La provisión de bienestar en términos de oferta pública social y el contexto socioeconómico de referencia

Las llamadas reformas estructurales, que fueron predominantes a finales de los ochenta en los países de la región como una alternativa al modelo de sustitución de importaciones heredado de la segunda mitad del siglo XX, nunca lograron en Uruguay el grado de

CARMEN MIDAGLIA. Doctora en Ciencia Política por el Instituto Universitario de Pesquisas de Rio de Janeiro. Directora del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

FABRICIO CARNEIRO. Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de la República. Investigador y docente del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República.

MARCELO CASTILLO. Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de la República. Investigador y docente del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República.

implantación que en otros países de la región, como Chile y Argentina. Al menos dos factores permiten comprender este moderado avance de las reformas promercado en el país: 1) el legado histórico en materia de protección y la arraigada cultura estatista que este mismo promovió (Filgueira *et al.*, 1989)¹ y 2) la fuerte incidencia ejercida por dos actores de veto clave como el sindicalismo en alianza con la fuerza política de izquierda.

Reconociendo el moderado avance de las reformas neoliberales, sobre todo en perspectiva comparada, igualmente es posible afirmar que a partir de 2005 el país experimentó un cambio en su sistema de protección social, promoviéndose un corrimiento desde un modelo moderadamente centrado en el mercado hacia otro donde la intervención estatal comenzó a jugar un papel más importante.

Uruguay experimentó a comienzos del siglo XXI una profunda crisis económica y social. Junto a la drástica caída de la actividad económica, se produjo un aumento de la incidencia del desempleo, la pobreza y la indigencia, que alcanzaron niveles sin precedentes en la historia del país. La economía comenzó a recuperarse lentamente en 2004, iniciándose así una fase expansiva que se extiende hasta la actualidad, registrándose para el período 2005-2012 un sostenido aumento del PIB del 5,8% acumulativo anual (MEF, 2012).

En el contexto de deterioro económico y social antes referido, la coalición de izquierda Frente Amplio asume por primera vez el gobierno nacional (2005-2010) y es reelegida para un segundo período (2010-2015). En el primer gobierno a cargo de esa fuerza política se impulsaron una serie de ajustes y revisiones en el campo del bienestar social cuyos objetivos eran la redistribución económica y el combate a la pobreza. La nueva estrategia revisionista en materia social tuvo como respaldo la aprobación de una política pública estratégica para aumentar la recaudación fiscal y mejorar la justicia social, como fue la reforma tributaria (Midaglia y Antía, 2007).

La evolución del mercado de trabajo y las políticas de seguridad social

La orientación de la política laboral tuvo un cambio significativo en ese período, el cual promovió la asunción de un rol activo del Estado (Senatore, 2009). Las principales medidas adoptadas se concentraron en tres áreas: 1) la regulación de las relaciones laborales y el fomento del tripartismo, 2) una política de recuperación del salario y 3) la promoción de la formalización del empleo. Sin embargo, la estructura del mercado de trabajo continuó mostrando elevados niveles de segmentación, que las políticas han logrado atenuar pero no revertir decididamente (Antía, Castillo Fuentes y Midaglia, 2013).

Con el retorno de la negociación tripartita se observó un proceso de fortalecimiento del actor sindical. Por un lado, con la expansión de derechos colectivos —la convocatoria a consejos de salarios incluyó nuevos sectores como la totalidad de los funcionarios públicos, trabajadores rurales y servicio doméstico— e individuales —como por ejemplo las modificaciones del seguro de desempleo— y, por otro, con una revitalización de la afi-

1 La versión in extenso de esta investigación y la bibliografía pueden consultarse en <<http://www.fundacionastur.org>> y <<http://www.redmercosur.org>>.

liación sindical, que pasó de 100.000 trabajadores en 2003 a 330.000 en 2011 (Méndez y Senatore, 2011). En el plano de los indicadores del mercado laboral, en los últimos cinco años se observa una evolución muy positiva, tanto de la tasa de participación como la de empleo y desempleo. Especialmente favorable es el desempeño de la tasa de desempleo, que se ubicó en niveles muy bajos, llegando al 6,1% en el año 2012. Esta evolución positiva del mercado laboral junto con la mayor regulación también ha favorecido el empoderamiento del actor sindical.

A partir del 2005 también comienza la utilización del salario mínimo como herramienta política de regulación del mercado laboral, aunque la mayor parte del período su valor apenas supera la línea de pobreza. Por esta razón aún subsiste un amplio segmento de trabajadores que perciben retribuciones bajas. En tal sentido, el 48% de los asalariados en 2012 recibían sueldos líquidos inferiores a \$14.000, monto que resultaba insuficiente para cubrir el valor equivalente a dos líneas de pobreza urbana per cápita. Este problema es más agudo entre los asalariados informales, ya que un 80% de los mismos consiguen ingresos inferiores a ese monto (ICD, 2013: 1).

El sistema de seguridad social también se reformó mediante la aprobación en el año 2008 de un subsidio no contributivo a la vejez que buscaba complementar las viejas pensiones sociales². De esta manera, el esquema previsional quedó constituido por un polo contributivo constituido por las jubilaciones, las pensiones de invalidez y sobrevivencia, y el seguro de desempleo; y un polo no contributivo que se conforma por las mencionadas pensiones a la vejez y el nuevo subsidio creado en este periodo (Colafranceschi y Vigorito, 2013).

Con relación a los montos provenientes de la seguridad social, si se toma como indicador el ingreso de las pensiones no contributivas con relación a los beneficios contributivos mínimos, el ratio se ha elevado en la última década debido a una política de incremento del monto mínimo de las prestaciones contributivas (Antía, 2013: 10). Aun cuando los niveles de cobertura del sistema previsional sean elevados, este sigue mostrando un gran nivel de segmentación. También se registran importantes grados de segmentación entre las retribuciones que reciben el universo de los trabajadores formales en el momento en que se retiran del mercado de empleo. Existen enormes diferencias en los montos de las jubilaciones provenientes de algunas cajas para-estatales —bancaria y profesional— con relación a las demás cajas jubilatorias y sobre todo en comparación con el sistema estatal (BPS)³.

2 También se flexibilizaron los criterios de acceso a las jubilaciones, a partir de la reducción de la cantidad de años requeridos de aporte, bajándose la exigencia de 35 a 30 años y el reconocimiento a las mujeres trabajadoras de un año de servicio por cada hijo. Sumado a eso, se facilitó el acceso a la jubilación por edad avanzada creando un subsidio para desempleados en esa franja etaria que les permite al término del mismo acceder a la jubilación (ley 18.395)

3 Con datos de diciembre del 2010 se observa que cerca de 18.000 personas tiene jubilaciones por las cajas bancaria y profesional con montos promedio superiores a los 36.000 pesos mientras que más de 767.000 personas con jubilaciones por BPS llegan a un monto promedio de 11.500 pesos (BPS, 2012).

La reforma en el ámbito de la salud

El sector de la salud en Uruguay se estructura a partir de dos grandes subsistemas, uno público a cargo de la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE) que se ocupa de aquellos que no pueden asegurarse una atención sanitaria mediante el mercado con la compra de algún tipo de seguro médico, y otro privado, heterogéneo en su composición pero con un predominio de instituciones médicas colectivas (IAMC) que tiene su origen en la participación en el sector de diversas organizaciones de la sociedad civil. En las últimas décadas a estos dos subsistemas se le agrega uno, aún marginal, radicado en una serie de seguros privados (Fuentes, 2010).

La reforma de la salud llevada a cabo por el Frente Amplio, aún en proceso de instrumentación, supuso la creación del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), la descentralización de ASSE del Ministerio de Salud Pública (MSP) y la creación del Fondo Nacional de Salud (FONASA). Esa reforma tuvo como principales objetivos mejorar la solidaridad del modelo de financiamiento, modernizar la gestión a través del fortalecimiento del rol rector del MSP y la transformación de los esquemas existentes de atención, enfatizando el nivel primario y de prevención. La puesta en marcha del SNIS generó un ingreso continuo de sectores de la población al FONASA. La incorporación más importante fue la de personas menores de 18 años o mayores con alguna discapacidad, que adquirieron cobertura médica a partir de los aportes de alguno de sus padres o tutores (Antía, Castillo Fuentes y Midaglia, 2013).

El nuevo sistema habilitó la elección de ASSE como prestador para cualquier contribuyente al FONASA —algo que no estaba permitido anteriormente—, buscando hacer competir a esta institución con las IAMC. Sin embargo, hasta el momento, en lugar de una competencia entre el sector público y privado, el resultado ha sido una opción de salida para aquellos usuarios de ASSE que ingresaron al FONASA. De hecho, ASSE descendió en su cobertura pasando de un 50,8% a un 34% de población. Las grandes beneficiarias de esta «fuga» han sido las IAMC, quienes al 2011 crecieron casi un 15% atendiendo al 58% de los usuarios del sistema de salud (Antía, Castillo Fuentes y Midaglia, 2013). De este modo, la cobertura de ASSE quedó reducida sobre todo a los grupos sociales insertos en el mercado laboral informal que no logran acceder a la seguridad social, y a aquellos sectores que pese a tener un empleo formal sus ingresos no les permiten hacer frente a los copagos del mutualismo.

Si bien la reconversión del prestador público en salud, ASSE, supuso la obtención de importantes incrementos presupuestales, igualmente, con menos población para atender y más recursos disponibles, los déficits asistenciales todavía persisten. Mientras que el sector público sea el responsable por la cobertura sanitaria de los segmentos vulnerables, difícilmente logre quitarse el estigma sobre su papel de «atención para los pobres». Si no se asume el desafío de transformar dicha agencia pública, seguirá consolidándose como un espacio de asistencialismo, que como contrapartida tendrá la consolidación de un ámbito contributivo cada vez más atomizado en que operan prestadores privados sin fines de lucro (Antía, Castillo, Fuentes y Midaglia, 2013).

Los cambios en la asistencia social

En este plano se llevó a cabo una medida pública de coyuntura que tuvo vigencia entre los años 2005 al 2007, el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), para enfrentar la grave situación social producida por la crisis del año 2002. Ese plan se dirigió a aquellos hogares del extremo inferior de la estructura socioeconómica a través de la distribución de una transferencia monetaria (Ingreso Ciudadano) complementada con otras prestaciones sociales. Esta iniciativa logró una cobertura significativa, en la medida que alcanzó a 102.353 hogares beneficiarios, estimados en un 9,6% del total de hogares del país. Además, ese programa impactó en la distribución socioeconómica, reduciendo a la mitad la proporción de personas en condición de indigencia, y disminuyendo moderadamente la cantidad de personas en situación de pobreza (Arim y Vigorito, 2007). Una vez finalizado el PANES, a inicios del año 2008 se instrumentó una nueva política social que se mantiene hasta el presente, el denominado Plan de Equidad. Este plan incluyó dos ejes estructuradores: por un lado, los componentes básicos de la matriz de protección y, por otro, los propios de la red de asistencia e integración social (Mides, 2008). Entre el universo de prestaciones propias, consideradas estratégicas, el Plan contó con un instrumento de transferencias monetarias: las Asignaciones Familiares (AFAM)⁴ (ley 18.227)⁵. La cobertura actual de esa prestación es significativa, ya que alcanza aproximadamente a 400.000 menores de edad (Mides, 2013).

El acceso de la izquierda política produjo un fortalecimiento de intervención estatal en el campo del bienestar social, sin descuidar el plano de la asistencia pública. A partir de los datos de la Dirección Nacional de Evaluación de Monitoreo (DINEM) del Mides, en el presente se cuenta con 233 programas socio-asistenciales desarrollados por organismos públicos de alcance nacional.

En líneas generales, resulta pertinente afirmar que el gobierno de izquierda mejoró el modelo de distribución económica a través de la puesta en práctica de un conjunto de reformas sectoriales. Muchas de ellas se dieron en el área social, con la creación de un buen número de programas destinados a la atención de situaciones de vulnerabilidad socioeconómica no atendidas o precariamente consideradas en el esquema anterior.

4 Los beneficiarios de estas nuevas AFAM son los menores de edad y las mujeres embarazadas pertenecientes a los hogares socioeconómicamente vulnerables, independientemente del tipo de ocupación (formal o informal) del jefe de familia. La recepción de la transferencia está condicionada a la asistencia de los niños y adolescentes a los centros educativos y a la realización de controles sanitarios periódicos, como forma de favorecer la inversión en capital humano.

5 En el marco del Plan de Equidad tuvieron lugar modificaciones del sistema existente de pensiones a la vejez, generándose una prestación complementaria que se mencionó en el apartado de trabajo y seguridad social.

LA IGUALDAD EN EL CENTRO

Asegurar los incontrarrestables logros sociales alcanzados en Chile y la región, birlar a nuestro destino cíclico otro período de restricciones y penurias demanda el promover, mediante un conjunto renovado de reformas institucionales y de políticas, una nueva senda de crecimiento sostenible con crecientes grados de igualdad. Nuestra convicción [...] sostiene que la igualdad debe ser el principio ético normativo primordial y el objetivo último del desarrollo. Y es que no podemos, no puede nadie, evadir la certeza oprobiosa que distingue a nuestra región como la más desigual del orbe. Por ello, desde 2010 la CEPAL inició la Trilogía de la Igualdad, situando a la igualdad en el centro de la agenda pública. Y sabemos que situar a la igualdad en el centro implica una ruptura con el paradigma económico que ha prevalecido en la región durante al menos tres décadas. A la luz del rostro de nuestro continente, aparece como un imperativo moral. Nuestra convicción es clara: hemos de igualar para crecer y crecer para igualar.

No es un camino sencillo pero [...] lo creemos impostergable. Procurar la igualdad requiere de un cambio estructural orientado a cerrar brechas sociales y productivas críticas donde no estén reñidos entre sí lo económico, lo productivo, lo social y la sostenibilidad ambiental.

Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Extraído de la presentación del libro de Ricardo Ffrench-Davis

Chile entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad, Santiago de Chile, 16.04.2014

Caracterización de los estratos sociales

Una vez analizados los principales cambios realizados en los últimos años en el área social, resulta relevante analizar cómo esa oferta pública social se adapta a los diferentes estratos sociales en el país. Para realizar esta tarea se definió una estrategia metodológica que permitiera identificar la situación de los diferentes estratos sociales según una serie de dimensiones que puedan ser utilizadas como indicadores del grado de bienestar de los individuos. En concreto, para caracterizar la situación socioeconómica de las personas en Uruguay se hizo un abordaje multidimensional de su nivel de bienestar centrado en la noción de vulnerabilidad, a partir de procesamientos de la Encuesta Continua de Hogares correspondiente al año 2011⁶.

La idea de vulnerabilidad busca conceptualizar a sectores susceptibles de movilidad social descendente o poco proclives a la movilidad social ascendente que pueden encontrarse tanto en sectores pobres como no pobres (Filgueira, 2001). El análisis que se presenta a continuación intenta, mediante la identificación y conceptualización de un conjunto de estratos sociales, analizar cuál es la distribución diferencial de vulnerabilidades en el Uruguay.

6 Una síntesis de la metodología utilizada para la identificación de los diversos estratos se puede consultar en el anexo 2 del informe en <<http://www.fundacionastur.org>> y <<http://www.redmercosur.org>>.

Los estratos identificados

Mediante la metodología utilizada se pudo identificar a cuatro grupos o estratos sociales con niveles diferenciales de acceso al bienestar. Existe un primer grupo, al que se le denominó como de «Bienestar alto» (n.º 1) que es el más numeroso al representar un 43,6% de los hogares montevideanos y un 41,8% de los hogares del interior. En el otro extremo de la estratificación identificada existe un grupo de personas con «Carencias extremas de bienestar» (Grupo n.º 4) que resultó ser el menos numeroso, al alcanzar 9,2% de los hogares en la capital de país y 7,4% de los hogares del interior urbano.

Los cuatro grupos identificados se diferencian también en términos de un conjunto de rasgos sociodemográficos relativos al tamaño medio de los hogares, la edad promedio de los mismos, el clima educativo imperante en esa unidad, los niveles de ingreso y la condición de pobreza monetaria. El grupo que tiene carencias extremas de bienestar (n.º 4) se conforma por hogares numerosos (en promedio 3,7 y 4,1 personas para Montevideo e interior respectivamente), muestra niveles educativos bajos (en promedio, apenas supera la educación primaria tanto en la capital como en el interior) y es al mismo tiempo el grupo con menores niveles de ingreso per cápita. Asimismo, es en el que más incide la pobreza medida por ingresos monetarios (53% y 75% en Montevideo e interior respectivamente) y una fuerte presencia de niños y adolescentes (45% del grupo en Montevideo y 49% en el interior), confirmando así la tesis planteada en otros estudios acerca de la infantilización de la pobreza.

En cuanto a la condición laboral de estos grupos, en los hogares de bienestar alto y moderado predominan las unidades compuestas por trabajadores plenos, es decir, que carecen de problemas laborales, con una proporción muy baja de hogares con trabajadores problemáticos e inactivos⁷. A medida que se pasa hacia el resto de los grupos las condiciones laborales empeoran, con un mayor peso de hogares problemáticos y una menor significación de los calificados como plenos.

Los grupos tienen diferentes niveles de acceso a los beneficios de las políticas sociales, asociadas a sus diferentes composiciones sociodemográficas, niveles de ingreso e inserción en el mercado de trabajo. Como era de esperar para un país con tradición en bienestar social, la mayoría de los conglomerados se encuentran protegidos de diversa manera. El análisis de la protección en salud según los grupos muestra que el segmento de «bienestar alto» (n.º 1) y «moderado» (n.º 2) se atiende mayoritariamente en el sector privado mutual, mientras que los del grupo con «potenciales vulnerabilidades de bienestar» (n.º 3) tiene mayores niveles de atención en el sector público, y el segmento de carencia extrema se concentra en el polo estatal, principalmente en el MSP y subsidiariamente en la esfera policial y municipal. Como era de esperar los seguros privados de salud se concentran en el grupo de bienestar alto (n.º 1).

Por último, con relación a estos grupos identificados, el análisis de otras prestaciones públicas muestra que aquellas no contributivas y relativamente nuevas (Asignaciones Fa-

7 La definición de cada una de las variables incluidas en la dimensión laboral se puede apreciar en el anexo 2 del informe en <<http://www.fundacionastur.org>> y <<http://www.redmercosur.org>>.

miliares —AFAM— del Plan de Equidad y Tarjeta Alimentaria) se concentran fuertemente en el grupo pobre (n.º 4) y en el potencialmente vulnerable (n.º 3), mientras tienen una menor presencia en los demás estratos.

Análisis del estrato medio-bajo

Al analizar las características de los conglomerados, se observa que en particular el conglomerado en que podrían agruparse los hogares vulnerables a la pobreza multidimensional (o correspondiente al estrato medio-bajo, identificado con el n.º 3), presenta altos grados de heterogeneidad en términos esencialmente de vivienda y en menor medida en confort. A partir de la aplicación de la tercera etapa de la estrategia metodológica⁸, se identificó un segmento de población susceptible de empeorar su situación de bienestar frente a acontecimientos de excepcionalidad externa —crisis económicas, fallecimiento de familiar, etcétera—, así como por la etapa vital de los integrantes del hogar. A ese estrato social se lo denominó «vulnerable», teniendo en cuenta la precariedad de su ubicación en la escala social.

En Montevideo el sector en condición definida como «vulnerable» está compuesto por 60.535 hogares, mientras que en el interior es algo mayor y comprende a 69.082 hogares. De esos hogares, para ambas regiones del país, la cuarta parte está en situación de pobreza medida en términos de ingreso, mientras que la incidencia de la indigencia es baja, de un 1% de los hogares tanto para Montevideo como para el interior.

La problemática relativa a la insuficiencia de ingresos se encuentra íntimamente relacionada con las modalidades de inserción en el mercado de empleo —en actividades poco calificadas— y los moderados niveles educativos de ese estrato de población. Como se puede apreciar en la tabla que sigue, tanto en el interior como en Montevideo el estrato vulnerable presenta un porcentaje alto de trabajadores mixtos, problemáticos o inactivos. Los trabajadores problemáticos son mayoritarios en este grupo, llegando al 38,5% en Montevideo y 58,1% en el interior. La mayoría de las personas jefas de hogar en este conglomerado no trabajan, y dentro de los activos la mayoría son asalariados privados, seguidos por cuentapropistas con local y una minoría que son trabajadores públicos. A partir de estos datos se evidencia que los empleos de este segmento de población tienen cierto grado de inestabilidad, en particular entre los cuentapropistas.

La reforma de salud aún en proceso de instrumentación parece beneficiar a este estrato social, sobre todo en lo relativo al mayor acceso a los centros colectivos de asistencia médica —mutualistas— que atiende al 47% de los integrantes de ese segmento social y, además, por el aumento del gasto en el polo público de ese sector (ASSE) ya que un 40% de las personas de este grupo tienen cobertura a través de los prestadores públicos del sistema.

En el campo de la protección social las tradicionales asignaciones familiares contributivas cubren apenas al 4,4% de los hogares con niños y adolescentes en Montevideo y al 6,2 en el interior, sin embargo existe una importante cobertura sobre todo en el interior

8 Explicada en el anexo 2 del informe en <<http://www.fundacionastur.org>> y <<http://www.redmercosur.org>>.

del país de las asignaciones familiares asociadas al Plan de Equidad. El acceso efectivo de este conglomerado, «vulnerable», a estas transferencias tiende a coincidir con la problemática inserción laboral de los trabajadores de esas unidades, lo que explicaría la baja cobertura de las asignaciones contributivas.

Identificadas las pautas de la distribución de vulnerabilidades para toda la población, interesa considerarlas en el estrato que comparte una serie de rasgos con el catalogado de pobre, y simultáneamente tiene altas probabilidades o riesgos de empeorar su situación relativa, es decir, el aquí identificado como «vulnerable». En este grupo de población se registran niveles relativamente significativos de pobreza por ingreso, los que tienden a asemejarse entre la capital y el interior urbano. Sin embargo, cabe considerar que este grupo se encuentra protegido principalmente por la provisión de servicios públicos sociales, esencialmente en materia de transferencias monetarias no contributivas.

No hay lugar a duda de que el conjunto de medidas y reformulaciones de las políticas sociales instrumentadas en estas dos últimas administraciones políticas cubrieron una cierta proporción de las necesidades de este conglomerado en particular y las del estrato en peores condiciones de bienestar. Sin embargo resta acción pública por desarrollar en esta área, en particular para el grupo caracterizado aquí como «vulnerable» a la pobreza. Esto implica que es necesario revisar la situación de los hogares que si bien no forman parte del núcleo central de la pobreza, están expuestos a situaciones de riesgo social y están protegidos parcialmente por la actual estructura de protección social, y por lo tanto ante cambios en la situación económica del país podrían quedar sujetos a procesos de descenso en la estratificación social.

Examen de la evolución de las opiniones sobre el rol del Estado en la provisión de bienestar

Hasta este punto, el trabajo se concentró en identificar cuáles han sido las principales reformas según sectores del sistema de protección y cuál es la situación de los diferentes estratos de población en términos de su situación de mayor o menor vulnerabilidad para acceder al bienestar. En esta sección se analiza cuál es la evolución de la opinión pública uruguaya con relación al papel que debería desempeñar el Estado para asegurar situaciones de bienestar a sus ciudadanos. Si como se dijo, en los últimos años se ha venido procesando un cambio en el rol del Estado en la provisión pública social, adjudicándosele mayores niveles de responsabilidad, se trata entonces de explorar qué tanto se acompasa ese cambio de orientación con opiniones que lo sustenten.

Las preferencias de las personas respecto a la distribución del ingreso tienen consecuencias con relación a la posibilidad de que los votantes se vean inclinados a brindar su respaldo electoral a reformas políticas que busquen una mayor distribución del ingreso o apoyar movilizaciones de protesta a favor de la igualdad de ingreso.

En Uruguay no existen estudios específicos acerca de las preferencias de la ciudadanía con relación al bienestar. Por esta razón, en esta parte del trabajo se busca brindar una primera

mirada a este tema y su relación con los cambios en la protección social que ha experimentado el país en los últimos años. Para analizar las preferencias de los individuos en torno al bienestar se utilizó una pregunta de la Encuesta Mundial de Valores realizada para los años 1996, 2006 y 2012 y que refiere a la responsabilidad del Estado para asegurar bienestar⁹.

Cuando se consideran esas diferencias se aprecia que disminuyen en el año 2012 en comparación con otros años, mientras que aumentan levemente las que otorgan al individuo responsabilidad para brindarse sustento. Si se asume que las personas ubicadas en los tres primeros valores en cada extremo de la escala tienen preferencias fuertes por el Estado o el individuo en la producción de bienestar, se nota que de 1996 a 2012 las preferencias fuertes por el Estado han disminuido un 18,2% mientras que las preferencias fuertes por el individuo han aumentado un 13,9%.

Interesa analizar cómo se distribuyen las preferencias a partir de la autoidentificación que las personas realizan acerca de la pertenencia a una clase social. Si bien no parece existir un patrón claro, si se comparan los años 1996 con el 2012 se puede visualizar que el rango promedio de identificación de quienes se consideran de clase baja ha aumentado hacia posiciones más cercanas a la responsabilidad del individuo. Este cambio en las preferencias iría en contra de la idea de que a menor desigualdad más baja debería ser la presión para la redistribución, ya que la desigualdad del país en 1996 no era mayor que los niveles de 2012. A excepción de la encuesta de 2012, los datos tampoco evidencian que los individuos de clase social más baja se identifiquen con posturas más igualitaristas y tengan fuerte preferencia por la intervención estatal para asegurar el bienestar.

Resulta paradójico que las reformas que buscan una mayor intervención del Estado en los últimos años coincidan con un cambio en las preferencias de los individuos hacia una menor intervención del mismo para asegurar el sustento de todos. Es necesario realizar una investigación más sistemática sobre la evolución de estas preferencias, para evaluar si este cambio responde a variables institucionales o qué otros factores pueden estar incidiendo en una mutación de preferencias para, de esa manera, analizar qué posibilidades de reforma de la protección social en Uruguay pueden instrumentarse.

Escenarios futuros del sistema de bienestar uruguayo

A partir del diagnóstico realizado es posible aventurar *dos escenarios* posibles de modificación del esquema de protección uruguayo en los próximos veinticinco años.

EL PRIMER ESCENARIO, que denominaremos —provisoriamente— como de *ajustes graduales*, supone la agudización de las características del sistema de bienestar nacional vigente, en lo relativo a la dualización de los beneficios brindados por los componentes no

9 La pregunta consulta a las personas si «El Estado debe tener más responsabilidad para asegurar que todos tengan sustento» versus «Los individuos deben tener más responsabilidad para sostenerse a sí mismos» y se les pide a los individuos que coloquen su grado de acuerdo con la pregunta en una escala del 1 a 10.

contributivo y contributivo, a lo que se agrega un aumento de la estratificación de las prestaciones de este último.

En este marco no se producen cambios o reformas significativas de orientación y gestión de las arenas estratégicas de la protección social (trabajo, salud y asistencia), se mantiene o hasta se estanca el nivel de inversión social en esas áreas de acción pública, produciendo en cada una de ellas los siguientes resultados:

Trabajo y Seguridad Social:

- Profundización de efectos de las pautas que fragmentan según tipo y calidad de cobertura, según sector de actividad y carácter formal e informal del vínculo con el mercado de empleo.
- Ampliación de brechas de remuneración salarial según niveles de cualificación educativa.
- Disparidades crecientes entre las personas plenamente integradas y los colectivos con problemas de inserción o de segregación (mujeres, jóvenes, afrodescendientes, etcétera).
- Importante número de personas con dificultades de acceso a prestaciones de la seguridad social, por no cumplimiento de pautas de capitalización o demostración de años de aporte en la medida que el esquema mixto previsional se mantiene con ajustes marginales.
- Mantenimiento de remuneraciones diferenciales según tipo de agencia encargada de la provisión de la seguridad social (público, paraestatal, etcétera).

Salud:

- Profundización de efectos de fragmentación según tipo y calidad de cobertura según subsector (público, mutual y privado).
- Consolidación de un esquema de cobertura parcelado según niveles de ingreso e inserción en el mercado laboral de los beneficiarios (actor público residual; sector mutual para población formalmente integrada al mercado —de ingresos medios— y sector privado con leve crecimiento para sectores medio alto y los de más altos ingresos).
- Escaso nivel de descentralización de la oferta asistencial del sistema que dificulta el acceso efectivo a la atención de los sectores con poca capacidad de movilidad.
- Preeminencia de un modelo de atención centrado en la curación y el hospital como centro de referencia.
- Mantenimiento de beneficios según categorías de profesionales vinculados al sistema sanitario.

Asistencia:

- Continuidad de pauta creciente de creación de programas sociales de pequeña dimensión, focalizados y sin vínculos con las prestaciones del polo contributivo del esquema de protección.
- Residualismo y superposición de programas de transferencias monetarias.

- Aumento del número de personas desvinculadas de sistemas formales de integración (educación, trabajo, salud, etcétera), en particular colectivos de adolescentes, jóvenes, afrodescendientes, mujeres, entre otros.

Sistema de Protección Social:

- Superposición de funciones de entidades públicas no sectoriales, en particular de aquellas que despliegan intervenciones de corte integral o con cometidos de coordinación y articulación de las prestaciones sociales.
- Creciente peso del gasto público social en seguridad social, por efectos demográficos.
- Pauta incremental del número de personas en situación de dependencia y sin atención específica (operativa de las tendencias demográficas derivadas de los supuestos).
- Incremento del conflicto distributivo entre distintos grupos laborales frente a la amenaza de perder o no mejorar la forma de cubrir sus necesidades socioeconómicas clásicas (salud, retiro del mercado de empleo, etcétera).

Como corolario se puede argumentar que este primer escenario se caracteriza por pausas de continuidad con ajustes parciales según sector de política pública, y en el que es dable esperar una pauta de conflicto de tono defensivo, es decir con activación de salida por parte de los sectores socioeconómicos medio altos ante el deterioro de calidad de las prestaciones contributivas.

EL SEGUNDO ESCENARIO, que provisoriamente denominaremos como *reformista*, supone la implementación de renovaciones importantes en el plano institucional y de gestión, fundamentalmente destinados a moderar los niveles de dualización y fragmentación del sistema de protección social.

En ese marco se procesarían cambios en la forma de gestión definiendo estrategias que aumenten los niveles de articulación del conjunto de programas sociales del componente no contributivo y su vinculación con algunas prestaciones de corte universal. A partir de las distintas modificaciones es dable esperar los siguientes cambios según políticas:

Trabajo y seguridad social:

- Reducción de las brechas de los montos percibidos por los trabajadores formales respecto de aquellos en situación de precariedad e informalidad, a través de un aumento de los montos y del espectro de la población beneficiaria de las transferencias no contributivas.
- Mitigación de las distancias de ingresos percibidos por las personas cubiertas por diversos prestadores de la seguridad social, mediante ajustes diferenciados.
- Mayor número de personas con cobertura de jubilaciones y pensiones, a partir de flexibilización de las pautas de capitalización individual o años de aporte.
- Grupos específicos de población en situación de dependencia cubiertos por estrategias de cuidados (temporales o permanentes), en particular adultos mayores, primera infancia y personas con discapacidad.

- Vinculado a lo anterior, disminución de diferencias de género en el acceso al mercado de empleo.

Salud:

- Mayores niveles de complementariedad entre los distintos subsistemas (público, mutual y privado) y según zonas del país —lógicas descentralizadas de atención—.
- Aumento de modalidades preventivas de atención, fundamentalmente a partir de un cambio en el modelo de salud.
- Nueva política de recursos humanos especializados a partir de la contratación de personal con dedicación alta o exclusiva y disminución del multiempleo médico.

Asistencia:

- Ampliación de los parámetros de focalización de las prestaciones asistenciales generando cobertura a los sectores medio bajos.
- Aumento de la cobertura de las prestaciones focales insertas en los servicios universales con la finalidad de abordar las necesidades crecientes de grupos sociales con dificultades de integración social.
- Mayor número de personas que reciben transferencias monetarias atendidas a partir de un sistema interconectado y basado en trayectorias familiares, etarias, etcétera.

Sistema de Protección Social:

- Limitación de la dispersión de la oferta de programas socioasistenciales y redefinición de los múltiples mecanismos de coordinación del área social.
- Instituciones estatales no sectoriales, encargadas de la provisión, regulación y coordinación con responsabilidades y funciones redistribuidas.
- Menores niveles de segmentación del sistema de protección entre los polos contributivo y no contributivo.

Como corolario de este escenario, y tomando como base las modificaciones referidas, cabe esperar una pauta de conflicto a partir de la redistribución de poder de los grupos involucrados en cada una de las políticas del esquema de protección social.

Desigualdad y desempeño macroeconómico: las implicancias del diseño de la política fiscal. Resumen ejecutivo de recomendaciones de políticas públicas

Leonel Muinelo Gallo / Oriol Roca Sagalés

De nuestro análisis de carácter empírico se concluye que la política fiscal tiene efectos significativos y de una magnitud importante sobre la tasa de crecimiento del producto interno bruto de Uruguay en el largo plazo. Es importante poner de relieve que los efectos procrecimiento económico obtenidos en este trabajo estarían en línea con uno de los aspectos destacados en el reciente informe del Banco Mundial (2013) relativo al caso de Uruguay, donde se afirma que las políticas fiscales han contribuido a consolidar la senda de crecimiento económico del país. En este sentido, consideramos oportuno dirigir nuestras recomendaciones de política fiscal en términos de sus efectos sobre la equidad de ingresos. De hecho, la evidencia empírica internacional muestra que la inversión privada es uno de los principales motores del crecimiento de las economías modernas (Muinelo Gallo y Roca Sagalés, 2011 y 2013)¹. Dentro de este contexto, con relación al rol de la política fiscal consideramos que es importante tener en cuenta los aspectos relacionados con los efectos de estas políticas públicas sobre la eficiencia económica, de forma de no distorsionar los planes de inversión productivos que generen empleos formales de calidad.

Los principales instrumentos de política fiscal utilizados por los países desarrollados como herramientas redistributivas, con el objetivo de alcanzar mayor igualdad de ingresos, son el gasto corriente y los impuestos directos, pero en el caso de Uruguay hallamos que ambos incrementan ligeramente la desigualdad en el largo plazo. De esta

LEONEL MUINELO GALLO. Doctor en Economía Aplicada por la Universitat Autònoma de Barcelona. Profesor Adjunto en el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República.

ORIOL ROCA SAGALÉS. Doctor en Economía por la Universitat Autònoma de Barcelona. Profesor Titular del Departamento de Economía Aplicada de la Facultad de Economía y Empresa de la Universitat Autònoma de Barcelona.

1 La versión in extenso de esta investigación y la bibliografía pueden consultarse en <<http://www.fundacionastur.org>> y <<http://www.redmercosur.org>>.

forma, la aparente paradoja de un país con un sector público relativamente elevado y una distribución del ingreso relativamente concentrada, podría comprenderse mejor analizando los efectos distributivos de su sistema fiscal en el largo plazo. Así, mientras que en muchos países avanzados las políticas fiscales se han utilizado para arribar a una distribución de ingresos más equitativa, lo contrario sucede en el caso de Uruguay. Esto apuntaría a la necesidad de cambiar no solo la estructura tributaria, sino también el comportamiento del gasto del gobierno.

De hecho, los resultados del análisis tomando distintos subperíodos temporales ya muestran un cierto cambio en los resultados de las políticas fiscales, reduciéndose en los últimos años (2008-2010) sus efectos de aumentar la desigualdad. Esto indicaría que el cambio producido en la orientación de las políticas fiscales ya ha implicado ciertos cambios en los resultados, si bien es verdad que dichas variaciones no permiten revertir el efecto de incremento de la desigualdad en el largo plazo. Así pues, los efectos estimados obtenidos alertan sobre las consecuencias de no continuar profundizando el cambio en la orientación y magnitud de las políticas fiscales seguidas en Uruguay durante las últimas décadas, especialmente si el objetivo es revertir los efectos adversos sobre la desigualdad. Más específicamente, nuestros resultados sugieren efectos distributivos significativos de largo plazo asociados con diferentes instrumentos de política fiscal durante el período 1981-2010; de hecho, un aumento del gasto corriente y los impuestos directos incrementan la desigualdad del ingreso neto (ingreso luego de impuestos y transferencias del gobierno), mientras que un incremento en la inversión pública la reduce. Más aún, encontramos que estos efectos de largo plazo estimados para estos diferentes instrumentos de política fiscal son robustos a tres medidas diferentes de desigualdad: el coeficiente de Gini, el coeficiente Q5/Q1, y el índice de Theil.

Los resultados que observamos con relación a la desigualdad son complementarios a los obtenidos para el caso de Uruguay por los trabajos de Amarante y Vigorito (2011 y 2012), en los que tratan de identificar los principales factores explicativos de la evolución de la desigualdad durante el mismo periodo (1981-2010), centrándose, especialmente el trabajo de 2012, en estimar el impacto de dos programas específicos de transferencias llevados a cabo en el último quinquenio (Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social-PANES y el Plan de Equidad). Así, por una parte dichas autoras ponen de relieve un efecto escaso sobre la desigualdad de dichos programas (si bien reducen la pobreza, especialmente la extrema) y, por otra parte, apuntan que la reducción en la desigualdad, que se produce de manera sensible a partir de 2008, se puede deber a factores institucionales, como el incremento en el salario mínimo, el aumento en el empleo formal (ayudado este fenómeno por las políticas activas del gobierno) y especialmente por factores composicionales ligados al crecimiento económico y de la ocupación, que provocaron un incremento muy sensible de las rentas salariales. A nuestro parecer podrían ser estos factores, y no el impacto del gasto público y los impuestos, los principales responsables de la reducción en la desigualdad que se produce en Uruguay a lo largo del último trienio del período analizado.

A su vez, los resultados obtenidos utilizando los quintiles de ingreso confirman los diferentes efectos de las políticas fiscales sobre cada grupo de ingreso: a medida que nos

movemos desde el quintil más bajo (Q1) hacia el más alto (Q5), los coeficientes de la política fiscal varían en magnitud y signo. Los mayores efectos provienen de la principal herramienta de política fiscal en términos de su tamaño relativo, el gasto corriente. De esta forma, un incremento en el gasto corriente reduce la participación del ingreso de las clases baja y media, pero incrementa la participación en el ingreso del Q5 (los más ricos). Esto podría estar indicando que buena parte de los gastos del gobierno se darían en programas que favorecen a los grupos de ingreso más altos. Más específicamente, de acuerdo a los coeficientes obtenidos, los más pobres son los relativamente menos favorecidos por el gasto corriente público, mientras que, por el contrario, el quintil más rico mejora su participación. En este sentido cabe indicar que posiblemente las jubilaciones y pensiones podrían constituir buena parte de estos beneficios (véase Arim *et al.*, 2009). Sin embargo, es importante puntualizar que aun cuando los gastos en jubilaciones y pensiones y los ingresos provenientes de las contribuciones sociales se excluyen del análisis, los resultados de la estimación en términos de signo y significancia se mantienen, aunque con menores coeficientes, lo que indicaría que no serían únicamente dichos gastos e ingresos públicos los que explicarían el efecto regresivo estimado.

Cuando se analizan los efectos de la inversión pública, encontramos que un mayor gasto en infraestructuras por parte del gobierno impulsa la participación de las clases baja y media, reduciendo la participación de los ricos. Específicamente, encontramos el efecto inverso al encontrado en el caso del gasto corriente, esto es, los más pobres son los más beneficiados por parte de la inversión pública, mientras que los más ricos ven reducida su participación relativa.

Finalmente, cuando analizamos el impacto de los ingresos por impuestos, encontramos que los impuestos indirectos tienen un efecto no significativo en todos los quintiles de ingreso neto; sin embargo, los ingresos por impuestos directos disminuyen la cuota de ingresos de las clases baja y media, incrementando consecuentemente la participación del quintil superior (Q5), confirmando su efecto regresivo en el largo plazo.

El análisis conjunto de estos resultados permite extraer ciertas recomendaciones generales de política económica. En este sentido, resulta importante señalar que la expansión de la red de protección social iniciada a principios del siglo XXI podría reforzarse para lograr un mayor bienestar de la población y avanzar en la reducción de los niveles de desigualdad. Más específicamente, se debiera continuar avanzando en esta reforma fiscal dentro de un marco fiscal y social sustentable.

LOS MERCADOS Y EL BIENESTAR DE LAS PERSONAS

Los Premio Nobel de Economía Joseph Stiglitz y Amartya Sen formaron parte de la «Comisión sobre la medición del desarrollo económico y el progreso social», creada por el presidente francés Nicolás Sarkozy en el año 2008. Respondía así a las crecientes dudas sobre la validez de medir el bienestar de las personas a través del PIB per cápita.

La Comisión definió que el bienestar de las personas depende de recursos económicos, como el ingreso, el consumo o la riqueza, pero también de aspectos no económicos de su vida, como la salud, la educación, sus actividades personales, la participación en la vida social y política, la seguridad, el medio ambiente. E incluye tanto lo objetivo como lo subjetivo. También aconsejó otorgar más importancia a la distribución del ingreso, del consumo y de las riquezas que a los promedios, es decir poner en el centro la desigualdad.

En los años siguientes Stiglitz escribió que los mercados, por sí solos, incluso cuando son eficientes y estables, a menudo dan lugar a altos niveles de desigualdad, lo que incrementa la inestabilidad, reduce la productividad y socava la democracia. Calificó como mito la idea de que unos reciben más que otros por su mayor esfuerzo, situando la ventaja en la capacidad de ejercer el poder de los mercados, aprovechándose de los consumidores y de las personas pobres y con escaso nivel educativo, mediante prácticas que deberían ser ilegales.

Aun acordando en que los indicadores de desigualdad de ingresos no captan plenamente los aspectos esenciales, el economista estadounidense tomó un indicador estándar, como es el coeficiente de Gini, para analizar las profundas desigualdades existentes en su país.

Si el 10% de la población recibiera aproximadamente el 10% de los ingresos, si el 20% inferior de la población recibiera el 20%, el coeficiente de Gini sería igual a 0, no habría desigualdad. Por otra parte, si todos los ingresos fueran a parar a la persona situada en lo más alto, el coeficiente de Gini sería igual a 1, es decir que habría una desigualdad «perfecta». Las sociedades con mayor igualdad —sostiene Stiglitz— tienen unos coeficientes de Gini de 0,3 o menos. Entre ellas están Suecia, Noruega y Alemania. Las sociedades más desiguales tienen unos coeficientes de Gini de 0,5 o más. Entre ellas están algunos países de África y de Latinoamérica. «Estados Unidos no ha ingresado *todavía* en ese «selecto» grupo —asegura el Premio Nobel de Economía— pero va muy bien encaminado. En 1980, nuestro coeficiente de Gini rozaba el 0,4, en 2008 0,45 —según Naciones Unidas—, hoy es de 0,38 según el ministro Olesker (2013).

Red Tercer Mundo

Al realizar un análisis más detallado por tipo de gasto, observamos que el gasto en jubilaciones y pensiones es el más importante en su magnitud y que básicamente está dirigido a los quintiles superiores de ingreso (véase, por ejemplo, Arim *et al.*, 2009, y Amarante y Vigorito, 2012). Si bien su cobertura general es elevada, existen importantes diferencias según el nivel de ingresos. La evidencia empírica muestra que la mayoría de los adultos mayores que carecen de cobertura están comprendidos dentro del sector más pobre de la población (véase Banco Mundial, 2007). A su vez, las pensiones no contributivas por edad avanzada y discapacidad han provisto de un ingreso básico a un pequeño número de beneficiarios desde hace décadas. Del análisis de estos componentes resulta posible extraer dos recomendaciones importantes. En primer lugar, se debiera continuar ampliando la cobertura de este tipo de gastos contributivos y no contributivos como forma de incluir a las personas adultas pertenecientes a los quintiles inferiores de ingreso. De

hecho, esto se puede realizar a través de la expansión en magnitud y cobertura de los seguros de vejez e invalidez. Y, relacionado con lo anterior, se deduce que una recomendación de política de gasto adecuada es que una mayor proporción de gasto público se oriente a la población joven o en edad activa. Dentro de este marco, tanto los gastos en salud como en educación resultan de suma importancia. Con relación a los gastos en educación se debería mejorar tanto el monto asignado como la orientación del mismo. Uno de los puntos importantes refiere a una mejora de la calidad educativa y de la infraestructura necesaria a los efectos de mejorar indicadores de resultados educativos: repetición y deserción en el sistema educativo público, sobre todo en educación secundaria (véase, por ejemplo, Filgueira, 2009).

Otra importante recomendación de política consistiría en incentivar la participación de hombres y mujeres en edad activa en el mercado de trabajo formal, a través de la profundización de las políticas activas de empleo y capacitación profesional. A su vez, se debería propiciar, por ejemplo, la extensión de la red de cobertura educativa de los hijos de las madres pertenecientes a quintiles inferiores de ingreso (Filgueira, 2009), fomentando de esta forma una mayor participación femenina en el mercado de trabajo formal. Fomentar a su vez el empleo juvenil de calidad a través de incentivos a empresas públicas y privadas. Además de profundizar políticas de formación orientadas a la inserción en el mercado de trabajo formal.

También es importante considerar las políticas pasivas de empleo actualmente vigentes. Dentro de este marco, una política importante a considerar sería la extensión en cobertura y magnitud del seguro de desempleo. En Uruguay, al igual que en otros países de América Latina, el desempleo sostenido y, sobre todo, el predominio de la informalidad laboral dieron como resultado la exclusión progresiva de una proporción significativa de la población (Banco Mundial, 2007). De hecho, el sistema de seguro de desempleo tiene la cobertura más baja de todos los programas de transferencia de ingresos. La cantidad de beneficiarios ha variado mucho desde principios de la década de los noventa (generalmente siguiendo el ciclo económico). No obstante, los índices de cobertura sobre la cantidad total de trabajadores desempleados son muy bajos (la cantidad de beneficiarios nunca fue mayor que el 6,5% de los desempleados). En este sentido, se debiera considerar su extensión a los efectos de incluir a aquellos individuos que se encuentran actualmente en el mercado de trabajo informal. De hecho, el seguro por desempleo representa entre 0,15% y 0,20% del PIB, según el año (véase, Arim *et al.*, 2009). La cobertura del seguro por desempleo alcanza a una proporción muy baja del conjunto de los desempleados y cesantes debido a su requisito contributivo y a la imposibilidad de recibir remuneraciones por trabajo mientras se recibe la prestación (véase Amarante y Bucheli, 2006; Banco Mundial, 2007).

Por su parte, los resultados obtenidos señalan que la inversión pública, sobre todo en infraestructuras, ha generado más oportunidades e igualdad de ingresos. De hecho, cuando observamos los resultados de la inversión pública encontramos un resultado bien conocido en la literatura empírica reciente: un mayor gasto del gobierno en infraestructuras reduce la desigualdad de largo plazo (Calderón y Servén, 2004). Sin embargo, este tipo de gasto representa una pequeña proporción del gasto público, tan solo el 7%

aproximadamente de las erogaciones del gobierno durante este período constituyen inversión pública. De ello se deduce que se debe continuar profundizando la inversión en infraestructuras públicas, si bien esta debería de ser objeto de previos análisis costo-beneficio que impidieran la malversación o mal aprovechamiento de fondos públicos ligados a proyectos de construcción de infraestructuras, especialmente de transporte, como ha pasado en los últimos años en muchos países (el caso de España sería paradigmático, pero también ha sucedido en Alemania y otros países desarrollados). Conceptualmente, el desarrollo de infraestructuras públicas ayuda a las áreas subdesarrolladas de la economía a estar conectadas con los centros de actividad económica, permitiendo el acceso a oportunidades productivas adicionales, y también las infraestructuras mejoran el acceso a servicios de educación y salud (Brenneman y Kerf, 2002).

Finalmente, con relación a los ingresos del gobierno, consideramos que se han realizado avances importantes en cuanto a la estructura y progresividad del sistema tributario². De hecho, la última reforma tributaria iniciada en 2007 confirma la progresividad de impuestos directos (más específicamente del impuesto a la renta de las personas físicas, IRPF) y una disminución de la participación de impuestos indirectos. Sin embargo, se considera que resulta importante continuar profundizando esta reforma a los efectos de solucionar los problemas relacionados con la evasión y fraude fiscal. Los datos disponibles correspondientes al año 2006 mostraban que las tasas de evasión del impuesto al valor agregado (IVA) en Uruguay eran considerablemente más elevadas que en los casos de los países de la OECD o incluso que Argentina o Chile (véase Cieplan 2013: 48). En este sentido, tiene un importante rol el fortalecimiento de las instituciones de administración tributaria, pues la mejora de los mecanismos de fiscalización y las capacidades de sanción ayuda a mejorar los índices de recaudación efectiva. Creemos que a partir de la reforma fiscal iniciada en 2007 Uruguay ha avanzado considerablemente en esta dirección, aunque se debiera continuar profundizando las reformas ya iniciadas. Así la implementación del sistema de facturas electrónicas constituye un paso adelante en este sentido³. A su vez, otro de los puntos a tener en cuenta es el desequilibrio en la actual implementación del IRPF, que grava principalmente las rentas del trabajo asalariado y en menor medida a las rentas del capital. En Uruguay se han observado reformas importantes en este sentido, que han permitido extender la tributación a las rentas de capital, aunque aún en forma incipiente (Gómez-Sabaini y Jiménez, 2011). Por su parte, aunque en este trabajo no se encuentran efectos significativos de los impuestos indirectos sobre la desigualdad de ingresos netos, entendemos que es necesaria una reforma en monto y tasa de este tipo de impuestos. Consideramos una propuesta útil en este sentido la posible implementación de IVA personalizado propuesta por Barreix, Bés y Roca (2012). De hecho, estos autores presentan una propuesta de generalización de la base tributaria compensada con una transferencia a los deciles más pobres de la población. Para poder implementar la propuesta estos

2 Véase, por ejemplo, exposición de director de la Dirección General Impositiva de Uruguay, Pablo Ferreri, en las Jornadas: «Equidad o crecimiento: falso dilema», disponibles en: < <http://www.nap.uy>>.

3 Véase <<https://www.efactura.dgi.gub.uy/>>.

autores proponen adoptar las metodologías de identificación de beneficiarios y entrega de beneficios que se emplean en los programas de transferencias condicionadas de ingreso aplicados exitosamente en Uruguay. De hecho, este tipo de políticas podrían tener efectos importantes en términos de progresividad del sistema impositivo, con efectos significativos sobre la desigualdad en términos de gasto.

Finalmente, resulta importante puntualizar que nuestras recomendaciones se encuentran en línea con las realizadas por Joseph Stiglitz en su visita a Montevideo en el mes de diciembre de 2013.⁴

CUADRO 1. RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

MEDIDAS RELACIONADAS CON EL GASTO PÚBLICO

- Ampliar cobertura pensiones contributivas y no contributivas.
- Dedicar más recursos a mejorar la calidad educativa.
- Políticas activas de empleo y capacitación profesional orientadas a incentivar participación hombres y especialmente mujeres en edad activa en el mercado de trabajo formal.
- Extensión cobertura y magnitud seguro de desempleo.
- Aumentar la inversión en infraestructuras sujeta a previos y rigurosos análisis de rentabilidad social.

MEDIDAS RELACIONADAS CON LOS IMPUESTOS (MEJORAS EN LA RECAUDACIÓN)

- Reducir la evasión y el fraude fiscal.
- Profundizar en la implementación de las facturas electrónicas.
- Mayor tributación a las rentas del capital.
- Implementación del IVA personalizado.

4 Véase <<http://www.elpais.com.uy/economia/noticias/stiglitz-recomendo-region-no-frenar.html>>.

Desafíos territoriales para la construcción del Uruguay futuro. Cambios recientes y estado de situación

Federico Bervejjillo

Uruguay no cuenta todavía con una «agenda de desafíos territoriales» que pueda considerarse madura y consensuada, como tampoco cuenta con una «visión de largo plazo» de su desarrollo y ordenamiento territorial. Esta debería ser un componente clave en el marco de una «estrategia de desarrollo nacional de largo plazo», que constituye el referente principal de este ciclo de reflexión y propuesta.

El diagnóstico muestra, como aspecto positivo, que la situación actual es dinámica y presenta un avance importante comparada con la realidad de veinte años atrás. Se dieron pasos relevantes en dos líneas complementarias que llevan hacia un Estado con políticas territoriales inteligentes.

Por un lado se produjo la institucionalización de la planificación espacial de mediano y largo plazo, al consolidar legalmente el ordenamiento territorial (OT) y reforzar sus bases técnicas. Este proceso, iniciado con la creación del MVOTMA y la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial a inicios de los noventa, alcanzó una fase avanzada con la aprobación en 2008 de la ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. La fase actual ya muestra los primeros resultados de la implementación del nuevo marco legal, con una extensión progresiva de las prácticas y un creciente desarrollo de las capacidades necesarias. Estos avances se manifiestan tanto en el gobierno nacional como en los gobiernos departamentales, y en sus actuaciones coordinadas o conjuntas.

Por otro lado, se produjo una creciente incorporación de enfoques territoriales en algunas políticas sectoriales del gobierno nacional, especialmente las sociales, económicas y de infraestructura. Estos cambios suponen que las políticas sectoriales toman en consideración cada territorio (región, ciudad, barrio, etcétera) como un espacio de acción específico, al cual deben ajustarse las propuestas, y a la vez como un ámbito de coordinación y cooperación de actores —gubernamentales y sociales— para la gestión de las políticas. El nuevo enfoque se está traduciendo también en una acumulación saludable de conocimiento experto y académico sobre las dinámicas territoriales, contribuyendo a generar una incipiente «cultura del territorio».

FEDERICO BERVEJJILLO. Arquitecto por la Universidad de la República. Catedrático de Urbanismo, Ambiente y Paisaje en la Universidad ORT.

Sin embargo, queda mucho por hacer para consolidar los nuevos enfoques y prácticas, y para sustentar la eficacia de las nuevas políticas. Una de las carencias observadas se relaciona con el vínculo entre planificación espacial (urbanismo, infraestructuras), políticas sociales y políticas de desarrollo territorial. Este vínculo es aún incipiente, y enfrenta dificultades que resultan de la sectorización institucional y de la diversidad de culturas profesionales en juego. En lo institucional aparece como un tema crítico, todavía no bien resuelto, el vínculo a nivel del gobierno nacional entre OT y coordinación de políticas de desarrollo.

También está faltando sustentar las propuestas territoriales, especialmente las que tienen impactos estructurantes, a partir de conocimiento más sólidas y en visiones de largo plazo mejor definidas. Con relación a lo primero, el análisis de la historia reciente muestra que las agendas territoriales son muy sensibles a las diferencias en el grado de conocimiento y en la interpretación de los fenómenos abordados. En este sentido, se entiende necesario a corto plazo intensificar tanto la investigación como el debate de orientaciones en lo referido a ordenamiento y desarrollo territorial. Por otro lado, en materia de visiones de largo plazo se observan debilidades en el discurso de los planes recientes, derivadas tanto de carencias técnicas como de la falta de procesos participativos con enfoque estratégico y actores comprometidos desde la sociedad y la economía.

Recomendaciones de políticas

El gobierno nacional es un actor clave del desarrollo territorial mediante el diseño y gestión de sus políticas sectoriales. Además, la legislación vigente le encomienda la elaboración de Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo, y la asociación con los gobiernos departamentales para promover estrategias regionales. En este marco, se destacan cuatro tareas clave para el gobierno nacional en materia de planificación territorial.

Visión de largo plazo y grandes líneas estratégicas

Impulsar una «visión» del futuro deseable y estrategias generales para el desarrollo y acondicionamiento del territorio nacional. Es necesario mejorar el vínculo entre ordenamiento territorial y Estrategia Nacional de Desarrollo a largo plazo. Algunas ideas para la discusión:

- No alcanza con el enfoque de «buscar los equilibrios territoriales». Es necesario impulsar desarrollos diferentes de acuerdo a la vocación y potencial de las distintas regiones. El buen acceso universal a los servicios básicos es compatible con diferentes economías y demografías regionales. Los «vacíos» y «áreas de baja densidad» no son por sí mismos un problema.
- Uruguay no tiene un problema de centralismo ni de macrocefalismo, porque la masa crítica de la centralidad metropolitana es una fortaleza necesaria que debe constantemente actualizarse. Hacia el futuro esta centralidad necesaria se extiende sobre la costa sur en el par Montevideo-Maldonado.
- Es necesario fortalecer las ciudades intermedias mediante estrategias de desarrollo territorial que refuercen sus roles, especialmente en las cabeceras regionales, y me-

diante estrategias de calidad urbana. La diversificación de trayectorias económicas es inevitable y puede ser necesaria, las calidades urbanas deben avanzar parejamente recuperando decenios de estancamiento.

- El desarrollo de la infraestructura de movilidad está atrasado respecto a las recientes dinámicas de crecimiento agrario y agroindustrial, su planificación debe responder no solo a las demandas esperadas del sector productivo sino a fortalecer el funcionamiento de las redes urbanas y sus principales nodos.

Enfoques territoriales y coordinación de las políticas sectoriales

Profundizar la adopción de enfoques territoriales en el diseño de las políticas sectoriales, y las consiguientes articulaciones entre sectores y niveles de gobierno.

Sumando a la profundización de los importantes avances recientes en la territorialización de las políticas sociales y las de seguridad y convivencia, que confluyen con la gestión urbana-social de varias intendencias, se plantea el desafío de consolidar nuevas políticas de desarrollo económico territorial con fuerte impulso desde el gobierno nacional.

La consolidación de estos enfoques en el próximo decenio puede tener un impacto muy favorable sobre la calidad de la gobernanza y la gestión de políticas públicas con impacto en el territorio.

Política nacional de desarrollo urbano integrado (política para las ciudades)

En primer lugar se destaca que hasta hoy no existe de parte del gobierno nacional un enunciado explícito y abarcativo de una política para las ciudades, aun cuando múltiples políticas sectoriales las impactan y condicionan en su desarrollo. Quizás esta ausencia refleja un malentendido reparto de competencias con los gobiernos departamentales; en todo caso hay que afirmar que el futuro de las ciudades es (también) un problema nacional. Las políticas y programas nacionales de desarrollo urbano integrado tienen que formularse en respuesta a los principales desafíos reales de las ciudades, definiendo objetivos, instrumentos y modelos de gestión y financiamiento adecuados.

Por cierto estas políticas requieren importantes consensos intergubernamentales en su formulación, y grandes dosis de cooperación en su gestión.

En la agenda de desafíos de las ciudades coexisten dos tipos de cuestiones: por un lado, las relacionadas con la superación de carencias y problemas urbanos, antiguos y recientes y, por otro, las que refieren a la promoción del desarrollo y la innovación con visión de futuro, ambas tienen que integrarse en las políticas, en particular en esta época de cambios acelerados.

A continuación se indican algunos componentes prioritarios, a modo de líneas programáticas, para una política nacional para las ciudades con visión de largo plazo:

- Promoción activa de redes de ciudades con roles complementarios y sinérgicos, derivada de una visión estructural del territorio. Supone criterios consistentes para la distribución de grandes equipamientos. Por ejemplo, no es razonable que cada sector

defina por separado sus apuestas descentralizadoras, el Estado debe promover una estrategia coherente de manejo del sistema urbano como tal.

- Mejora de la movilidad y el transporte en las ciudades intermedias. Por ejemplo: en muchas ciudades la carencia de un sistema de transporte público es un factor que agrava la segregación socioespacial. Es necesario un enfoque nacional del tema, para que no quede librado solamente a las iniciativas y recursos locales.
- Recuperación y nuevos desarrollos en las áreas centrales e intermedias de las ciudades. La respuesta a la subutilización del capital urbano instalado tiene que ser integral, abarcando la promoción de vivienda, la recalificación urbana y la revitalización económica.
- Desarrollo e integración social de áreas urbanas críticas, planteando estrategias zonales y generando nuevos recursos y modelos de gestión colaborativa. En este y el anterior programa, la Agencia Nacional de Vivienda puede jugar un rol importante aportando capacidad técnica y gerencial en la interfase entre el gobierno nacional y los departamentales.
- Calidad y prestaciones del espacio público. Este es un enfoque transversal a los anteriores, necesario a partir del consenso emergente sobre la importancia de los espacios públicos de calidad para la interacción e integración social, y para el fomento de la actividad económica.
- Incorporación de innovaciones tecnológicas y organizativas en la gestión de los espacios, infraestructuras y servicios urbanos, para mejorar la eficiencia de la gestión, la sostenibilidad, y una gobernanza más inclusiva. El impacto del cambio tecnológico en las ciudades se está dando y se dará de cualquier modo; es necesario entonces un programa de alcance nacional capaz de orientarlo en beneficio de objetivos socialmente deseables.

Hay que destacar que una política nacional para las ciudades es necesariamente intersectorial, transversal, y supone un esfuerzo de coordinación tanto dentro y entre los gobiernos (nacional, departamentales, locales) como entre ellos y los actores sociales y económicos.

Estrategias concertadas para regiones subnacionales

Impulsar en el diálogo entre gobiernos departamentales y gobierno nacional la elaboración y gestión de estrategias regionales, adaptadas a distintas situaciones de partida, problemas y trayectorias de desarrollo subnacional.

La recomendación apunta a un manejo flexible de los acuerdos regionales, estructurado con base en problemas y desafíos compartidos, de modo que un mismo departamento pueda asociarse en tantas estrategias como resulte necesario.

Las estrategias regionales están consagradas como figura de planificación concertada en la ley 18.308, y hasta la fecha se cuenta con experiencias en la región metropolitana y la región Este del país. Constituyen una herramienta de gobernanza multinivel y gestión asociada particularmente válida para impulsar actuaciones en materia de infraestructuras, manejo ambiental, gestión del desarrollo productivo, y fortalecimiento de redes de ciudades, entre otros temas.

Una clave de éxito para el futuro será el poder incorporar en estos acuerdos estratégicos a los actores económicos y a la sociedad civil involucrada. Probablemente las estrategias regionales permitan mejor que otras figuras un diálogo productivo entre las nuevas grandes empresas asociadas al desarrollo agrario y extractivo y las sociedades locales.

En esta síntesis se plantearon líneas de acción prioritarias y algunas orientaciones sobre sus contenidos. Como conclusión se afirma que la territorialización de las políticas de desarrollo económico y social y de planificación física, y su creciente articulación en un marco de gobernanza multinivel y gestión colaborativa, es una de las claves para construir el mejor futuro del país.

Agenda de convivencia, seguridad y políticas públicas

Juan Faroppa Fontana

Agenda de convivencia, seguridad ciudadana y democracia

Antecedentes. La convivencia democrática y la seguridad ciudadana en Uruguay: «Espejito, espejito...»

Según los datos que surgen de las más recientes encuestas de opinión pública, para el 55% de la población de Uruguay la inseguridad ciudadana constituye el principal problema del país. Para el 20% de esa misma población, el problema de la violencia y el delito se ubica como el segundo mayor problema que enfrenta actualmente nuestra sociedad¹.

Con independencia de la experiencia directa con el crimen, la inseguridad es un problema que aqueja a los pobladores del continente en general y a los uruguayos en particular. Si se ordenan las capitales comenzando por aquellas con los niveles más altos de inseguridad percibida, Montevideo ocupa el séptimo lugar en un ranking de 24. La sensación de inseguridad en nuestra capital es mayor a la del resto de las capitales del Cono Sur².

Finalmente, según cifras oficiales³,

Uruguay padece un agravamiento de sus problemas de inseguridad, verificado tanto a nivel de estadísticas, como de percepción de temor y victimización. En el período 2005-2010 la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes pasó en el país de 5,7 a 6,1; el robo

JUAN FAROPPA FONTANA. Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad de la República. Integrante del Consejo Directivo de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo de Uruguay (INDDHH). Profesor Asistente de la Cátedra de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República.

- 1 Encuesta realizada por la empresa CIFRA, publicada en semanario *Búsqueda*, Montevideo, Uruguay, n.º 1.716, 6 al 12 de junio de 2013.
- 2 Queirolo Rosario y otros, *Cultura política de la democracia en Uruguay y en las Américas. Hacia la igualdad de oportunidades*, USAID, Montevideo, 2013.
- 3 La versión in extenso de esta investigación y la bibliografía pueden consultarse en <<http://www.fundacionastur.org>> y <<http://www.redmercosur.org>>.

con violencia (rapiñas) creció en un 120% (de un 25,3 a 55,6 por cada 10.000 habitantes); la tasa de violencia doméstica por cada 100.000 habitantes aumentó un 223% (de 207 a 462); y la población carcelaria creció un 22% en igual lapso. A nivel de percepción, el 69% de la población de Montevideo considera que el delito aumentó en el último año en el país; el 64% de sus habitantes considera probable o muy probable ser víctima de un delito en los próximos meses; el 52% siente que su barrio es inseguro o muy inseguro; y el 71% cree probable o muy probable ser asaltado en la vía pública⁴.

La violencia como eventual fenómeno emergente en la sociedad uruguaya: mentiras verdaderas

¿Todo tiempo pasado fue mejor? A veces resulta difícil ingresar en ese terreno, debido a resistencias culturales, políticas, e incluso vinculadas a la autopercepción que los uruguayos y uruguayas tenemos sobre nosotros mismos. Pero la historia no puede desconocerse, y se proyecta hasta el entorno actual, recordándonos que somos una sociedad asordidamente violenta. En general, y sin desconocer a la violencia como una de las más oscuras condiciones del ser humano, el nacimiento de los Estados nacionales en nuestra región es una larga secuencia de hechos sangrientos, donde el respeto por la dignidad de la persona humana nunca se ubicó en los primeros lugares de preocupación de los protagonistas de esos años.

Fue violenta nuestra independencia de la metrópoli; fue violento el período de construcción «nacional» (solamente baste pensar en el Uruguay del siglo XIX: la *Tierra purpúrea*⁵) y fue violento nuestro ingreso a un esbozo de Estado de Bienestar entre finales del siglo XIX y el primer lustro del siglo XX. La violencia continuó manifestándose en las relaciones interfamiliares; en el aparato de control policial-penal estatal; en la forma en que se resolvían las «cuestiones de honor» (con duelos legales o ilegales, según la alcurnia de los involucrados, o el reconocimiento del «infanticidio honoris causa»). Los años treinta nos recibieron con otra dictadura, y la institucionalidad democrática debió esperar hasta entrados los años cuarenta. Luego del fin de la segunda guerra mundial, y el soplo esperanzador de la creación de las Naciones Unidas, comienzan las largas décadas de la Guerra Fría, nueva realidad internacional a la que nuestro país no estuvo ajeno.

Desde los sectores de poder se persiguió todo disenso político y social. Por su parte, el proyecto revolucionario para construir una nueva sociedad, soñada como más justa y fraterna, pasaba también por el tamiz de la violencia. Los años sesenta y principios de los setenta marcaron el inicio de uno de los momentos más terribles de la convivencia entre los uruguayos. Luego, con el golpe de Estado el país vive una experiencia desgarradora de terrorismo de Estado, con acciones tan bárbaras que superaron la violencia del siglo XIX por lejos, y que aún hoy marcan a fuego a importantes sectores de nuestra comunidad, al sistema judicial y a los actores políticos.

4 Datos extraídos del Documento de proyecto del Programa de Gestión Integrada Local de Seguridad Ciudadana (Ministerio del Interior-Banco Interamericano de Desarrollo) actualmente en ejecución.

5 Véase: Hudson, Guillermo Enrique, Disponible en: <http://www.bibliotecayacucho.gob.ve/fba/index.php?id=97&backPID=87&begin_at=56&tt_products=63>.

Por lo tanto: ¿la sociedad uruguaya se torna más violenta con la construcción de un nuevo sistema democrático en 1985? Según el discurso más conservador de la «inseguridad ciudadana» eso sería así. Pero, como hemos relevado a vuelo de pájaro en los párrafos anteriores, todo hace suponer que esta posición es intencionalmente tendenciosa en lo político, o al menos académicamente equivocada.

Como en otras dimensiones de nuestra cultura, vivimos añorando un país ideal, soñado, que quizás nunca existió más allá de un imaginario que, generación tras generación, fuimos construyendo y alimentando. Somos un país solapadamente violento. De acuerdo a determinadas coyunturas, esa violencia se contiene o emerge explosivamente.

Logros y fallas en la búsqueda de un modelo sobre seguridad ciudadana a partir del inicio de la construcción democrática en 1985

La situación a mediados de los años ochenta

Luego de apariciones puntuales en la agenda nacional, en 1987 el tema de la inseguridad ciudadana, enfocado fundamentalmente en la «minoridad infractora» vuelve a ponerse sobre el tapete. Se presentan varios proyectos de ley, alguno de los cuales plantea directamente la baja de la edad de imputabilidad:

Las diversas autoridades que concurrieron al Senado dijeron que los delitos eran cometidos casi siempre por los mismos menores, cuyo número no sobrepasa los doscientos. Si logramos que esos doscientos, o buena parte de ellos, queden fuera de circulación, habremos ahorrado para la población de Montevideo parte importante de sus riesgos inmediatos⁶.

Por su parte, la doctora Adela Reta (Ministra de Educación y Cultura del gobierno de la época) sostenía que: «Plantearlo así es minimizar el tema, hacer descender el límite de imputabilidad agudizará el problema, acarreado un comienzo más precoz de la delincuencia»⁷.

En 1988 el Parlamento siguió tratando en profundidad esta temática. El senador Gonzalo Aguirre Ramírez sostuvo en Cámara que «no es modificando la legislación penal que se combate la delincuencia, sino atacando sus causas sociales y económicas. A menos que lo que se busque no sea eliminar la delincuencia, sino a los delincuentes»⁸.

En definitiva, más de dos décadas atrás en el Poder Legislativo uruguayo ya se debatió sobre la baja de la edad de imputabilidad penal, y se decidió mantenerla en los dieciocho años. No obstante, esto no cerró la discusión, el discurso de la inseguridad creciente, vinculado en especial a infracciones cometidas por menores de edad, se expande hasta nuestros días.

6 Artículo de prensa elaborado por el senador Dardo Ortiz, autor de uno de los proyectos de ley que proponen la baja de la edad de imputabilidad (Citado por De Martino y Gabín, o. cit., p. 65).

7 Idem Nota 4, p. 66.

8 Ibídem, p. 67.

Un primer intento de política pública: el Programa de Seguridad Ciudadana

En 1996 comienzan a esbozarse los primeros intentos de construir una política integral para enfrentar las demandas sociales en relación con el crecimiento del delito y la violencia. En ese momento el Ministerio del Interior tomó la decisión de acordar con el BID un préstamo para implementar el Programa de Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito y la Violencia, que ya había obtenido resultados alentadores en otros países de Sudamérica.

El PSC incluía diferentes componentes, pero, en especial debe destacarse que: a) por primera vez en el país, se identificaba la violencia doméstica como una de las amenazas más serias a los derechos a la vida y a la integridad personal, históricamente invisibilizada a pesar de que ya había sido tipificada como delito en 1995; b) se diseñan e implementan medidas específicas de prevención de la violencia y el delito, abriendo un campo hasta ahora inexplorado a la participación de organizaciones no gubernamentales, sociales, comunitarias y vecinales; c) se asume la necesidad de revisar el modelo de formación y especialización policial, a la vez que se realiza el primer intento de cambios sustantivos en el ejercicio de la función policial, con el inicio de una experiencia piloto de Policía Comunitaria; y d) por primera vez en muchos años se intenta también experimentar con un nuevo modelo para la gestión penitenciaria, con la puesta en funcionamiento del Centro Nacional de Rehabilitación (CNR)⁹.

Por otra parte, a partir de estos años, y también como una de las actividades ejecutadas por el Programa de Seguridad Ciudadana (PSC), comienza a desarrollarse una inédita actividad sistemática de recopilación y análisis de información sobre hechos de violencia y delitos, en principio en los departamentos de Montevideo y Canelones. Esta experiencia fue, desde sus orígenes, un área de trabajo compleja, de difícil asimilación por algunos integrantes de la corporación policial. Más allá de los obstáculos que debieron sortearse, fue el inicio de un proceso que ponía a Uruguay en la línea de aquellos países que intentaban la construcción de políticas sobre seguridad ciudadana sobre bases objetivas, con la utilización y difusión de información técnicamente respaldada y confiable. El proceso siguió enfrentando resistencias y dificultades en los últimos tres lustros, al punto que, en la actualidad, se adoptaron decisiones que ponen en tela de juicio la posibilidad de que la experiencia uruguaya sobre registro, análisis y aplicación operativa de la información sobre delito y violencia siga recorriendo el camino de aquellas experiencias internacionales más exitosas en la materia.

Sin embargo, el inicio del diseño del PSC coincidió con la vigencia de un nuevo marco normativo penal, creado, en especial, a partir de las llamadas «Leyes de Seguridad Ciudadana»¹⁰, normas que contribuyeron a dismantlar el débil equilibrio del Código Penal en cuanto a la ponderación de conductas perseguibles y la severidad de las sancio-

9 Lamentablemente, y como un nuevo ejemplo más de la falta de aspiración a la sustentabilidad de estas políticas, en la actualidad este proyecto de intervención con personas privadas de libertad con un perfil determinado, se convirtió en la Cárcel de Mujeres...

10 Leyes 16.707, de 19 de julio de 1995, y 16.928, de 22 de abril de 1998.

nes aplicables. Esta falta de coherencia del marco jurídico con una estrategia sostenible e integral para enfrentar el delito y la violencia tuvo como consecuencia el crecimiento descontrolado de la población carcelaria, el hacinamiento, y la imposibilidad de intentar con ciertas expectativas programas de trabajo o estudio, destinados a la habilitación de los internos una vez cumplida la pena y recuperada la libertad.

Esta primera experiencia debe señalarse como un logro relevante en el Uruguay post-dictadura: marcó, para muchos operadores políticos y profesionales policiales, la visión de que una forma de hacer las cosas era posible. El gobierno que asumió en marzo de 2005 intentó continuar las principales líneas del Programa de Seguridad Ciudadana. En especial, la nueva política penitenciaria, el registro y análisis de información técnicamente confiable, y la participación activa de organizaciones sociales en programas de prevención del delito.

Este marco doctrinario y operativo también ha tenido y tiene experiencias exitosas en materia de prevención del delito y la violencia en el plano regional, todas implementadas con apoyo del BID¹¹.

Con el paso del tiempo, el esbozo de política pública sobre seguridad ciudadana que se intentó en el marco referido fue debilitándose en la medida que las demandas ciudadanas de mayor eficiencia en la fase represiva del control del delito se fueron incorporando con mayor contundencia en la agenda político-electoral. Sin embargo, Uruguay viene actualmente procurando consolidar líneas de trabajo para una política pública sobre seguridad ciudadana con orientación eminentemente preventiva. Entre otras acciones, oportunamente se hará referencia al Programa «Gestión Integrada Local de Seguridad Ciudadana».

¿Volver al futuro?

Lo analizado en los párrafos anteriores debería ser un punto nodal para la construcción de las posibles políticas públicas a diseñar e implementar en los próximos años, en el corto, mediano y largo plazo. Debe considerarse que el país cuenta, todavía, con un capital cultural invaluable: aún quedan algunos resquicios de formas de pensar más tolerantes y liberales en temas de violencia, inseguridad y convivencia. No obstante: ¿hasta cuándo va a durar esa inercia de los «viejos tiempos humanistas»? En el próximo cuarto de siglo, algunas de las mejores tradiciones nacionales sobre el uso del poder penal mínimo y la apuesta a la tolerancia, ¿se mantendrán? Las ideas de Adela Reta sobre la delincuencia juvenil; los postulados de Perico Pérez Aguirre sobre el respeto a las diferencias; la lucha de Daniel Díaz Maynard o de José Díaz por la humanización carcelaria... Esas ideas del minoritario pero fuerte Uruguay tolerante, respetuoso y solidario... ¿sobrevivirán el paso del tiempo y las generaciones?

David Garland sostiene que en Estados Unidos y Gran Bretaña los cambios en el control del delito de los últimos veinte años fueron activados no solo por consideraciones

11 Véanse detalles de estos programas en: <http://buenaspracticasenprevencion.org/bbp_pais_origen.html>.

criminológicas, sino también por fuerzas históricas que transformaron la vida social y económica en la segunda mitad del siglo XX. Así, identifica lo que llama «dos conjuntos de fuerzas transformadoras»: el primero constituido por los cambios sociales, económicos y culturales característicos de lo que él prefiere denominar la «modernidad tardía»; el segundo tiene que ver con los realineamientos y las iniciativas políticas que se desarrollaron en respuesta a estos cambios y en reacción a la crisis del Estado de Bienestar. No tengo dudas de que este relato puede perfectamente trasladarse a nuestro país.

Continúa planteando que este nuevo escenario incorpora transformaciones radicales en la política social y económica, que implican una combinación entre neoliberalismo y conservadurismo social. Estas transformaciones, llegadas con la modernidad tardía, impactaron algunas de las condiciones sociales y políticas de las que dependía el campo del control de la violencia y el delito de la modernidad, cuestionando seriamente la propia eficacia de las instituciones que el Estado de Bienestar había venido construyendo para enfrentarlos.

Los cambios demográficos, en la estratificación social y en las tendencias políticas llevaron a que importantes sectores de las clases trabajadora y media cambiaran su actitud respecto de muchas de estas políticas, comenzando a considerarlas como opuestas a sus intereses colectivos y a favor de grupos que no lo merecían y que eran cada vez más peligrosos¹².

El colombiano Perea Restrepo, que ha realizado un profundo trabajo de investigación de la violencia y el delito en adolescentes y jóvenes en Colombia, México y los países de Centroamérica, destaca que la filosofía que sostuvo las políticas neoliberales disparó procesos de profundos cambios culturales, primordialmente a partir de la primacía de los valores que difundía. Los vínculos interpersonales se fueron debilitando: las instancias de socialización tradicionales (la familia, la escuela, el trabajo o las organizaciones sociales, sindicales o comunitarias) perdieron progresivamente incidencia en los hábitos y las conductas de las personas, que pasaron a ser consideradas exclusivamente como individuos aislados, que únicamente respondían a los estímulos de un modelo de consumo que prometía dar rápida satisfacción a sus intereses. A la vez, este proceso de cambio cultural impactó sobre las instituciones públicas, el Estado se debilitaba y perdía su capacidad histórica de articular los diferentes conflictos que, naturalmente, se desarrollan en la sociedad. En consecuencia, las políticas neoliberales, o «de ajuste estructural» golpearon efectivamente sobre la economía, la sociedad, las pautas culturales y hasta en el orden político, favoreciendo el actual crecimiento de la violencia y la criminalidad¹³.

12 Garland David, *La cultura del control: crimen y orden social en la sociedad contemporánea*, Barcelona, Ed. Gedisa, 2005, p. 137 y ss.

13 Perea Restrepo, Carlos Mario, *Con el diablo adentro: pandillas, tiempo paralelo y poder*, México, Ed. Siglo XXI, 2007, p. 19 y ss.

La convivencia y la seguridad ciudadana desde una mirada de derechos humanos

Los estándares del Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos

Sería irresponsable presentar soluciones milagrosamente exitosas para problemas tan complejos, sin embargo hay puntos de apoyo que no deberíamos soslayar. Uno de ellos debería ser no cometer el error de volver a implementar las mismas políticas que ya fracasaron en el pasado. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su informe temático de diciembre de 2009¹⁴, presenta recomendaciones a los Estados que integran el Sistema Interamericano para orientar sus políticas de seguridad ciudadana. Entre otras cosas, la Comisión recuerda que «En la práctica, la seguridad ciudadana, desde un enfoque de los derechos humanos, es una condición donde las personas viven libres de la violencia practicada por actores estatales o no estatales».

La Comisión también destaca que:

la seguridad ciudadana no solo depende de la policía (sino que) está relacionada a la presencia de múltiples actores, condiciones y factores. Entre ellos: la historia y la estructura del Estado y la sociedad; las políticas y programas de los gobiernos; la vigencia de los derechos económicos, sociales, culturales; y el escenario regional e internacional [...] aquellos países caracterizados por altos niveles de desigualdad y discriminación son más vulnerables a la delincuencia, la violencia y, con ellas, a las violaciones de los derechos humanos. La reducción de la desigualdad y la discriminación pueden desempeñar un papel crucial en las condiciones de seguridad ciudadana en el hemisferio.

En su informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, la CIDH concluye que:

La herramienta con la que cuenta el Estado para hacer efectivo el cumplimiento de estas obligaciones es el diseño, implementación y evaluación permanente de políticas públicas sobre seguridad ciudadana, integrales, sustentables, y con foco en la vigencia de los derechos humanos de todas las personas bajo su jurisdicción. El respeto de las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos es también una herramienta esencial para atender adecuadamente las demandas sobre seguridad ciudadana recurrentemente planteadas por las sociedades de la región¹⁵.

El vino nuevo en odres viejos

Sin embargo, las respuestas a los fenómenos de la violencia y la criminalidad en América Latina han recorrido, y recorren, en general, los caminos orientados por dos grandes paradigmas a los que podemos llamar: el paradigma represivo y el paradigma negacionista. Aparentemente en las antípodas (conforme al aparato ideológico que los sostiene; a sus objetivos finalísticos y a los métodos que proclaman para el logro de los mismos), estos

14 Informe sobre seguridad ciudadana y Derechos Humanos, CIDH, <http://www.unicef.org/honduras/Seguridad_ciudadana_DDHH.pdf>.

15 Idem, n.º 10, Párrafos 221 y ss.

paradigmas, sin embargo, muestran varios puntos en común. Tal vez la más significativa coincidencia es que ambos han fracasado rotundamente. Y la prueba más contundente de ese fracaso es que hoy seguimos tratando este tema, ya que, de haber sido exitosas las respuestas ensayadas históricamente en nuestros países, nos estaríamos ocupando de otros de los tantos problemas que nos afectan. Pero otro punto en común que nos muestran el paradigma represivo y el paradigma garantista radical es que ambos parten de su total convencimiento de que es imposible la gestión de la seguridad ciudadana desde un enfoque de derechos humanos.

Así, quienes promueven el paradigma negacionista afirman que cualquier intento de regular el ejercicio de los derechos individuales para mejorar la calidad de la convivencia en nuestra sociedad es un retroceso de los estándares de protección de los derechos humanos ya alcanzados, mientras que en filas del paradigma represivo se sigue con fidelidad la proclama de que es imposible disminuir los niveles de violencia y criminalidad en un marco de protección y promoción de los derechos humanos.

La compleja construcción de un paradigma alternativo

Frente a este estado de cosas se abre paso, dificultosamente, la necesidad de construir un paradigma realmente alternativo, que no puede ser otro que aquel que parta de la base de que no solo es posible, sino que es absolutamente imprescindible, construir políticas públicas para enfrentar los problemas de violencia, convivencia y criminalidad con un enfoque de derechos humanos.

Su implementación debe enfrentar y superar el desafío de resolver las demandas sociales sobre la violencia y la criminalidad sin reiterar las viejas recetas. Esto es evidentemente complejo, ya que se trata de comenzar a aplicar una nueva política con instituciones que no son adecuadas a tal fin. Por ello no hay otra alternativa que ir procesando los cambios en el andamiaje institucional mientras, simultáneamente, se gestiona un nuevo modelo de política sobre seguridad ciudadana.

Las políticas públicas sobre seguridad ciudadana: tiempos de asumir los riesgos del cambio

Este proceso requiere un plan estratégico con metas a mediano y largo plazo, y necesita de la generosidad del sistema político, en el sentido de no echar mano a los problemas de violencia y criminalidad con fines electorales (dicho esto sin caer en imperdonables ingenuidades). Una vez definidas, sobre la base de un firme consenso político y social, las grandes líneas estratégicas de la política de seguridad ciudadana, deberá comenzar un proceso de cambios apoyado por un plan sometido a permanente evaluación para que su ejecución pueda ser objeto de ajustes o correctivos. Se habrá avanzado sustancialmente en esta materia si no se abandona un plan de trabajo ante la primera dificultad que se presente, algo lamentablemente muy común en nuestro país y en la región.

En sus lineamientos centrales, la política pública sobre seguridad ciudadana deberá procesar una de las grandes transformaciones sobre el actual sistema de control policial-

judicial: reducir al máximo los niveles de discrecionalidad de los diferentes operadores. Esto pasa por el estricto respeto del principio de legalidad, estableciéndose reglas de procedimiento claras y efectivos mecanismos de control sobre su cumplimiento.

Del mismo modo, en un contexto donde el crecimiento de la vulnerabilidad de amplios sectores de la población a ser víctima de delitos o hechos violentos es un dato inobjetable de la realidad, es imprescindible que la política sobre seguridad ciudadana trasmita un claro mensaje respecto a que es un instrumento eficaz y eficiente para combatir cualquier forma de impunidad. El nuevo paradigma, que reconoce la seguridad como un derecho humano, implica que es necesario hacer efectiva la responsabilización (que no se reduce exclusivamente a la sanción de tipo penal) por las acciones individuales o colectivas que causan daños injustificados a los derechos de otros.

Complementariamente, debemos tener siempre presente que durante las últimas décadas del siglo XX, en Uruguay, al igual que en América Latina, se consolidó el mensaje, directo o indirecto, de una cultura claramente individualista: cada uno se salva como puede; los que quedan atrás son perdedores y «material de deshecho». En ese marco, se proclamó que el Estado debía reducirse a su mínima expresión. Una política pública sobre seguridad ciudadana con enfoque de derechos humanos parte de la base de que el ejercicio de esos derechos no es ilimitado, sino que estos se realizan en un espacio colectivo, donde el interés común prima sobre los intereses individuales.

En esta concepción, la política pública de seguridad ciudadana deberá atender, simultáneamente, los aspectos operativos, superando el principal error de los modelos basados tanto en el paradigma represivo como en el paradigma garantista radical: no comprender que los fenómenos de la violencia y la criminalidad solamente pueden enfrentarse de manera integral, ejecutando acciones simultáneas en tres áreas estratégicas: la institucional, la normativa y la preventiva.

El área institucional tiene que ver con la capacidad del aparato estatal para responder a los requerimientos en materia de seguridad ciudadana (estructura policial y del sistema de administración de justicia; calidad y cantidad de los recursos humanos: mecanismos de selección, formación, especialización y carrera profesional; remuneración; equipamiento; comunicaciones; etcétera).

El área normativa se refiere a la adecuación del marco jurídico tanto a las necesidades de la prevención o represión del delito, como a las del procedimiento penal o la gestión penitenciaria.

Y el área preventiva (tanto en lo social como en lo situacional) abarca responsabilidades que exceden las competencias del sistema de control policial-judicial, convocando a otras dependencias estatales (gobierno central y gobiernos locales) y a organizaciones de la sociedad civil.

Las propuestas para una nueva estrategia: un modelo en construcción

Los aportes de la nueva doctrina regional: búsquedas; aciertos; errores; incertidumbre

La construcción de un nuevo paradigma sobre seguridad ciudadana con enfoque de derechos humanos requiere de la construcción, siempre compleja, de un nuevo marco teórico que genere el necesario nivel de confianza para que la sociedad lo adopte y lo avale.

Este es un elemento determinante para legitimar un modelo realmente alternativo, en un campo que se caracteriza por sufrir intervenciones poco sustentables, basadas en el inmediatismo que impone la siempre presente demagogia represiva. Pero también es cierto que se trata de un campo de trabajo signado por demandas reales de los integrantes de nuestras comunidades, en especial aquellos permanentemente desfavorecidos y postergados, acerca de las condiciones en que se desarrollan sus actividades y transcurre su vida cotidiana.

Algunas líneas para explorar: experiencias en el plano nacional

En este escenario se han venido consolidando en el plano teórico dos ideas fuerza: la primera es que los niveles de seguridad ciudadana están ligados a las garantías para el ejercicio de los derechos humanos y, por ende, la propia gobernabilidad democrática depende de la capacidad del país para enfrentar y superar este desafío; la segunda idea pasa por reconocer que un fenómeno multicausal, como la inseguridad ciudadana, solamente puede enfrentarse a partir de un abordaje pluri institucional e interdisciplinario. En otras palabras: se trata de llevar a la práctica políticas integrales (esto es: las que incorporan diferentes aspectos de la vida institucional y social); multisectoriales (porque involucran a varios actores estatales y sociales); y complejas (porque suponen la gestión de problemáticas diversas)

Varios proyectos realizados en Montevideo constituyen insumos insustituibles para la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas sobre seguridad ciudadana, eficaces, sostenibles e implementadas con enfoque de derechos humanos¹⁶.

Esta nueva concepción integral permite incidir sobre los problemas de inseguridad ciudadana que afectan actualmente a los vecinos, en especial de los centros urbanos de la región metropolitana, aun sin pretender constituirse en una iniciativa que explícitamente tenga como campo de trabajo los fenómenos de violencia y criminalidad.

En el análisis final de estos proyectos, las organizaciones sociales responsables de ejecutarlos coinciden en identificar una serie de factores que deberían tenerse especialmente

16 Intendencia de Montevideo. Programa URB-AL-Comisión Europea; «Aportes a las Políticas Locales de Inclusión Social en América Latina y la Unión Europea», Montevideo, 10 y 11 de setiembre de 2007.

en cuenta, factores que ya han sido señalados en reiteradas oportunidades. No obstante, y considerando que no siempre las buenas experiencias son tenidas en cuenta para ser replicadas, se considera importante destacar lo siguiente:

Participación genuina de los beneficiarios

Contrariamente al modelo tradicional (basado en el centralismo y las actitudes «paternalistas»), los proyectos exitosos enfatizan en el valor específico de la participación de todas las personas involucradas, procesos genuinamente participativos para la construcción de ciudadanía democrática:

La ciudadanía se ha ampliado desde la mera elección a través del voto a la participación diaria en las decisiones, al involucramiento en organizaciones sociales, a tener voz desde la infancia, a considerar a los niños y las niñas como sujetos de derecho, al igual que los demás sectores de la sociedad. La ciudadanía, tal como es entendida hoy, surge como una forma de combatir la exclusión y desarrollar estrategias de sobrevivencia ante las necesidades humanas no satisfechas¹⁷.

En esta misma dirección, Kymlicka considera que el concepto de ciudadanía «está íntimamente ligado, por un lado, a la idea de derechos individuales y, por el otro, a la noción de vínculo con una comunidad particular»¹⁸.

Compromiso de las personas vinculadas a la ejecución del proyecto

La experiencia recogida por estos proyectos también presenta la actitud de responsabilidad y compromiso de aquellas personas vinculadas a la ejecución de los mismos como un factor esencial para la obtención de los resultados previstos. La presencia permanente, la capacidad de cumplir con los compromisos asumidos, la franqueza y la lealtad son elementos subjetivos que marcan una diferencia notoria. Sobre todo en espacios y comunidades históricamente postergadas, sometidas a programas de corte asistencialista, y acostumbradas a «no confiar en nada ni creer en nadie».

Construcción de capital social

Lo anterior está íntimamente ligado a la necesidad de contribuir a la generación de capital social a partir de la creación o recuperación de la confianza entre todas aquellas personas que comparten el mismo espacio de vida cotidiano. Como sostiene Sanín:

el capital social se refiere tanto a la confianza en otras personas como en las instituciones políticas [...] es más probable que se produzca un desarrollo exitoso en aquellas comunidades que tienen un capital social mayor. Es más sencillo resolver dilemas que tienen que ver con actividades colectivas ya que se crea más fácilmente un sentido del nosotros¹⁹.

17 Anabel Cruz y Graciela Vázquez, *Prácticas ciudadanas en un nuevo contrato social: El caso de Uruguay*, Instituto de Comunicación y Desarrollo, Montevideo, julio de 2000.

18 Will Kymlicka y Wayne Norman, «El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía», en *La Política*. Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad, n.º 3, Barcelona, octubre de 1997, p. 5.

19 Javier Sanín, S.J., *Desafíos éticos del desarrollo económico y político, multiculturalismo, infancia y derechos humanos*. Encuentro Internacional «Ética y desarrollo: los nuevos desafíos», Gobierno de Honduras-Gobierno de Noruega-Banco interamericano de Desarrollo, Tegucigalpa, setiembre de 2001.

Participación activa de las autoridades locales

Los trabajos de investigación que se están desarrollando en América Latina coinciden en señalar la importancia de gestionar los problemas de convivencia y seguridad ciudadana desde el espacio local. Muestran con claridad el fracaso de las «macro-políticas» dirigidas a disminuir los niveles de violencia y criminalidad desde una perspectiva centralista y verticalista, y se destacan los resultados positivos de aquellas intervenciones generadas a partir de fuertes procesos participativos, con base local. Dammert señala que esto se debe principalmente a tres procesos centrales:

En primer lugar, el regreso a la democracia en la mayoría de países de la región terminó con los alcaldes designados y generó procesos electorales locales que a su vez impulsaron una nueva forma de relación con el gobierno nacional. Asimismo, el aumento de la criminalidad y el temor han generado una creciente demanda pública por políticas que disminuyan su magnitud en especial en el plano local. En tercer término, esta situación generó un cambio en la perspectiva con la que la violencia y la delincuencia eran enfrentadas tradicionalmente, es decir mediante iniciativas de control desarrolladas por las instituciones policiales. Todos los procesos mencionados previamente han puesto énfasis en la prevención como mecanismo eficaz y eficiente en la disminución de la violencia y la delincuencia a nivel local, lo que enfatiza la importancia de los gobiernos locales en el diseño e implementación de este tipo de iniciativas²⁰.

Trabajo en red

Los informes finales de ejecución de los proyectos analizados señalan la incidencia favorable del trabajo en red para la obtención de los objetivos previstos. El valor de esta metodología radica en que supera la mera coordinación o el intercambio de información, para constituirse en una verdadera forma de articulación en una determinada comunidad.

Referencias a contenidos específicos

Dentro de las experiencias innovadoras recogidas por las organizaciones ejecutoras de los diferentes proyectos, se encuentran desarrollos vinculados a contenidos o temas específicos (metodologías, grupos de beneficiarios, espacios físicos de trabajo, entre otros). En esa dirección se destacan:

- Los resultados positivos de la aplicación de *técnicas de mediación y resolución de conflictos* para mejorar el clima de convivencia en los centros educativos.
- Se destacan también algunas *particularidades del trabajo con jóvenes*, señalando diferencias sustanciales respecto a las mismas actividades con actitudes desarrolladas por adultos.
- El *acceso a los espacios públicos* es también identificado como uno de los temas centrales de las iniciativas dirigidas a mejorar la calidad de la convivencia y la seguridad ciudadana. Debe recordarse que un entorno amigable, integrador, democrático y accesible es uno de los elementos que los especialistas incluyen dentro de las medidas

20 Dammert, Lucía, *Ciudad y seguridad en América Latina*, Santiago, Chile, FLACSO-Chile, 2005.

de prevención situacional. La posibilidad de contar con espacios públicos de calidad favorece la construcción de relaciones horizontales entre los miembros de una misma comunidad, cooperando, en suma, a la generación de sociedades más integradas.

- Vinculado a lo señalado en el literal anterior, se han encontrado referencias positivas a la organización de actividades que favorezcan el diálogo entre generaciones. Esto favorece la consolidación de actitudes tolerantes, disminuye la estigmatización y los prejuicios, facilitando el intercambio de saberes y percepciones dentro de una misma comunidad.
- Una preocupación que aparece recurrentemente se relaciona con la sostenibilidad de los procesos iniciados o fortalecidos mediante la ejecución de los proyectos, como forma de evitar nuevas frustraciones.

Todavía soñamos...

Las iniciativas antes analizadas tuvieron como objetivo contribuir a generar un nuevo marco conceptual y una nueva práctica en una temática que se ha convertido, al menos desde las últimas dos décadas, en uno de los principales problemas que debe resolver nuestro país: cómo mejorar la convivencia, el respeto y la solidaridad entre las personas que integran nuestra sociedad, disminuyendo los niveles de violencia interpersonal, social e institucional.

Estos proyectos avanzan en acciones concretas para recomponer un tejido social seriamente dañado, como parte de una estrategia básica para disminuir la violencia, y mejorar la convivencia y la seguridad ciudadana en cada uno de los espacios territoriales involucrados. Cuando la fragmentación social se acrecienta se generan «centros de inseguridad» que las clases bajas sufren y las clases medias y altas evitan. Esta separación genera círculos viciosos donde las clases sociales cada vez interactúan menos y las distancias se vuelven mayores. La construcción del «otro» se convierte cada vez más en un «otro peligroso» y, por tanto, hay que huir de él o combatirlo²¹.

Hay un potencial comunitario que se ha expresado históricamente en forma de diferentes instancias o mecanismos naturales de participación, generados para alcanzar diversos objetivos de interés común. Así, centros educativos, comisiones de fomento, parroquias, clubes deportivos, gremios empresariales, sindicatos, etcétera, constituyen un valioso capital social y, tradicionalmente, han sido los canales adoptados por la ciudadanía para reunirse a los efectos de defender sus intereses o resolver sus problemas puntuales²².

21 Verónica Filardo (2007) Citado por Víctor González: «Influencia del PANES sobre la violencia y la criminalidad (2005/2007) ¿Recomposición de la matriz social?» Trabajo de investigación, inédito.

22 Juan Faroppa Fontana, *Seguridad ciudadana y derechos humanos*, Montevideo, Fund.Vivián Trías, Ediciones de la Banda Oriental, 2005, p. 19.

La seguridad ciudadana en Uruguay y los cambios políticos, sociales y culturales de principios del siglo XXI

En marzo de 2005 se produce la irrupción de una fuerza política de izquierda en el gobierno nacional, por primera vez en la historia del país. Si bien la nueva fuerza de gobierno venía trabajando en el plano programático el problema de la inseguridad ciudadana, no fue este uno de los grandes temas de su propuesta para la campaña electoral de 2004. Los partidos que ahora pasaban a ser oposición, tampoco habían desarrollado, ni desde el punto de vista conceptual ni desde el instrumental, planteos programáticos que pudieran sostener una política pública sobre esta temática. En este marco, y frente a una demanda social que se incrementaba paulatinamente, el gobierno instalado en marzo de 2005 evidenciaba también dificultades para definir y comunicar los grandes soportes de una estrategia sustentable sobre seguridad ciudadana, más allá de que desde el inicio de su gestión se pudo comenzar a identificar los objetivos generales que se pretendían lograr en esta materia. A la vez, la oposición encontró en los problemas que generaban el delito y la violencia en gran parte de la sociedad uruguaya, uno de sus puntos de apoyo más fuertes para posicionarse frente al nuevo gobierno, que se mostraba sólido y propositivo en otras áreas de su gestión.

La gestión del gobierno en este período tuvo otros rasgos definitorios para el largo y escarpado camino de construcción de una política pública sobre seguridad ciudadana. En ese sentido, comenzó a implementarse un inédito programa de cambios institucionales, en especial en la vieja estructura del Ministerio del Interior. El propósito de este proceso de reformas, según lo señalaron las autoridades, era afirmar el «gobierno político de la seguridad ciudadana», definido como uno de los elementos centrales del nuevo modelo de gestión.

Respecto a las medidas para prevenir y sancionar la violencia doméstica, en esta etapa comienzan a adoptarse decisiones que hicieron posible cumplir con el mandato de la ley sancionada en el año 2002, verdadero punto de inflexión sobre el tratamiento dado a esta problemática. Los avances realizados por el Estado uruguayo en materia de políticas públicas hacia la violencia de género y la violencia doméstica por razones de género han sido significativos con relación a las obligaciones contraídas internacionalmente, sobre todo desde el año 2005.

No obstante los cambios que se venían implementando, el país todavía estaba muy lejos de consolidar una política pública sobre seguridad ciudadana, en especial por las carencias evidenciadas para asegurar la sustentabilidad del programa de ajustes y reformas iniciado. Si bien en líneas generales se intentó mantener la sustancia de los procesos en marcha, no sucedió lo mismo con el ritmo de las decisiones políticas que pretendían conformar un nuevo modelo de gestión de la seguridad interna. En cierta forma, la constitución del Gabinete de Seguridad a mediados de 2008²³ pretendió iniciar una

23 El Gabinete de Seguridad, por decisión del presidente de la República, se integró por los ministerios de Interior, Economía y Finanzas, Educación y Cultura, Salud Pública y Desarrollo Social, previéndose la posibilidad de coordinar acciones puntuales también con el Ministerio de Defensa Nacional.

experiencia de abordaje interinstitucional e integral a las crecientes demandas de la población en materia de seguridad ciudadana.

En este período también se verificaron avances importantes en la adopción de medidas gubernamentales dirigidas a enfrentar los riesgos generados por el consumo problemático de algunas drogas, en especial alcohol y narcóticos.

Asimismo, durante este período de gobierno se comenzó a construir una nueva institucionalidad dirigida a enfrentar otras formas de violencia que afectan significativamente a la sociedad uruguaya, como los altos índices de accidentalidad en el tránsito.

También surgieron iniciativas de políticas dirigidas a atender algunos de los factores de mayor incidencia en la gestación y reproducción de la violencia y el delito. Es el caso de Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (ENIA).

No obstante, y a pesar de los avances verificados, el nivel de articulación de estas diferentes iniciativas no llegó a solidificarse de forma tal que permitiera afirmar los componentes de una política pública para enfrentar el delito y la violencia. Los niveles de consenso político y social todavía seguían siendo débiles, a lo que contribuyó el inicio de los debates y el posicionamiento de los diferentes partidos en el camino a las elecciones nacionales de 2009.

A principios de la administración iniciada en marzo de 2010, el presidente de la República dispuso la conformación de grupos de trabajo, integrados por representantes políticos y técnicos del oficialismo y de los partidos con representación parlamentaria, con el objetivo de que gobierno y oposición procuraran alcanzar puntos de consenso respecto a cuatro temas que el titular del Poder Ejecutivo consideraba fundamentales para el diseño e implementación de «políticas de Estado»: educación, energía, medio ambiente, y seguridad ciudadana. En este último caso, una Comisión Multipartidaria trabajó procurando generar un instrumento que recogiera los acuerdos del sistema político en varios aspectos relativos a la violencia y el delito. Más allá de las dificultades para concretar algunos de los acuerdos, es posible aventurar que este «Documento de Consenso»²⁴ puede sentar las bases de una política pública sobre seguridad ciudadana en Uruguay.

¿Conclusiones o balance todavía abierto?

Desde el inicio de la transición democrática hasta el presente, Uruguay viene intentando identificar las medidas que pueden ser más eficaces para enfrentar las amenazas constituidas por el delito y las diferentes formas de violencia. Se trata de un largo camino, todavía en construcción, que enfrentó y enfrenta dificultades de diferente entidad y naturaleza, las que deberán ser superadas para la consolidación de una política pública sobre seguridad ciudadana sustentable, integral e interinstitucional.

24 Comisión Interpartidaria de Seguridad Pública: «Documento de Consenso». 10 de agosto de 2010. Disponible en: <http://www.minterior.gub.uy/images/stories/documento_de_consenso>. En adelante se cita como «Documento de Consenso».

Existen en la región diferentes aportes que pueden integrar el tablero de instrumentos que el país parece estar buscando para diseñar e implementar medidas con resultados positivos para incrementar los niveles de seguridad ciudadana, que hoy, para la mayoría de la población, son insuficientes. Entre otros, en el marco de las reuniones de ministros/as de Seguridad Ciudadana convocadas por la Secretaría General de la OEA se han producido materiales relevantes para orientar esa búsqueda. Del mismo modo, la Asamblea General de este organismo, realizada en El Salvador en junio de 2011, elaboró y aprobó un Compromiso sobre Seguridad en las Américas, que recoge el consenso regional sobre la necesidad de implementar políticas de seguridad ciudadana sustentadas en conceptos definidos y con perspectivas de desarrollo en el corto y el mediano plazo. Sin dudas, el Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos elaborado por la CIDH en diciembre de 2009 incorpora recomendaciones específicas y concretas para los Estados Miembros sobre esta materia. Estos instrumentos, más otros también producidos en el plano internacional y en el plano local, pueden resultar una fuente de alto valor para la generación de una política pública sobre seguridad ciudadana en Uruguay.

El Documento de Consenso elaborado por los partidos políticos con representación parlamentaria constituye un paso muy importante en la construcción de una política pública sobre seguridad ciudadana. Sin embargo se trata de una primera experiencia, todavía embrionaria, que no logra definir con claridad cuáles son los puntos de acuerdo en temas esenciales. Por otra parte, el documento no presenta una estructura equilibrada entre las medidas propuestas para las tres áreas ya referidas (operativa-institucional, normativa, preventiva) sino que, en algunos casos, parece focalizarse en determinado tipo de acciones que, en anteriores oportunidades, no lograron producir los efectos deseados en cuanto a la generación de mayores niveles de seguridad ciudadana. El área preventiva todavía aparece poco definida, y muchas de las medidas propuestas tienen que ver con acciones de política social, que universalmente el Estado está obligado a ejecutar en cualquier circunstancia y para todas las personas que habitan su territorio.

En dirección de continuar avanzando en este proceso, puede quedar planteada la necesidad de ampliar el espectro de actores convocados a la identificación de grandes lineamientos estratégicos que favorezcan acuerdos sólidos y sustentables, como es el caso de otros ministerios involucrados en la prevención de la violencia y el delito; del Poder Judicial y el Ministerio Público y Fiscal; de los gobiernos municipales y locales; así como de las diferentes organizaciones de la sociedad civil y del sector académico.

La capacidad que tenga el sistema político uruguayo para concretar medidas que puedan ser evaluadas en forma permanente a partir de indicadores objetivos y confiables, sigue poniendo sobre la mesa el riesgo de la falta de sustentabilidad de los procesos iniciados. Esta idea se refuerza aún más si se comparte que la seguridad ciudadana por un largo tiempo continuará siendo un asunto que genere preocupación en la sociedad uruguaya. Esta circunstancia hace que cada uno de los diferentes sectores que componen el sistema político busque marcar un perfil propio y definido en esta temática, como parte de sus estrategias electorales.

Respecto a otras formas de violencia, la violencia doméstica ejercida sobre las mujeres (y las niñas) tiene consecuencias que van mucho más allá del resultado inmediato de una agresión puntual: problemas de salud física, sexual, reproductiva y psíquica, obstáculos a la participación en la vida social (actividades físicas, esparcimiento, estudios, trabajo, participación política), restricciones a la movilidad, entre otros. Tanto en el plano físico y psicológico, como en el conductual, se aprende a vivir con violencia y a integrarla como parte de los roles que hacen a la identidad masculina y femenina. El Estado uruguayo tiene el deber de cumplir con obligaciones específicas en esta materia, como lo recuerda la jurisprudencia permanente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Sin embargo, casi ya al final del actual período de gobierno, queda la impresión de que el intento de consensuar una política pública para prevenir la violencia y el delito ha sido demasiado golpeado por los intereses político-electorales en juego, que afectan la capacidad de cumplir los compromisos enunciados por todos los actores comprometidos.

Lo más preocupante, de acuerdo a lo que puede surgir de lo señalado en este documento, parece ser la falta de capacidad en Uruguay para sostener iniciativas, que puedan trascender las diferentes administraciones. La falta de voluntad política quita sustentabilidad a procesos que, necesariamente, implican aliarse con el tiempo para alcanzar efectos positivos sobre la realidad que se pretende transformar. El futuro cercano parece seguir minado por esta interrogante. Despejar la incógnita parece ser un requisito *sine qua non* para aventurar una opinión sobre la viabilidad de una política pública sobre seguridad ciudadana y convivencia en nuestro país.

Políticas públicas sobre seguridad ciudadana. Un primer paso

En las actuales circunstancias es muy difícil hacer afirmaciones absolutas cuando se habla de recomendaciones de políticas públicas sobre convivencia ciudadana y prevención y control de la violencia y el delito. Son muchas las incertidumbres, no solamente en nuestro país, sino en el plano regional. Nuestro país se integra a un escenario regional especialmente complicado, especialmente expuesto a diferentes formas de violencia y de criminalidad común y organizada. Sin perjuicio de ello, el problema de la violencia en las sociedades humanas es universal, y más allá de las diferentes modalidades con que esta se manifiesta, y de los niveles de desarrollo económico y social que presentan otras regiones, son pocos los estudiosos y operadores que, de manera seria y responsable, se atreven a emitir juicios categóricos sobre esta materia.

Viabilidad de una política pública sobre violencia y el delito en el Uruguay

¿Hay espacio en la actualidad en nuestro país para que sea posible hablar de una política pública sobre seguridad ciudadana? El «Documento de Consenso» de 2010 puede constituir un primer paso para avanzar en esa dirección.

Aspectos conceptuales

El Documento de Consenso comienza definiendo la «seguridad pública» como:

un derecho humano que comprende a todos los instrumentos con que cuenta el Estado para evitar que se vulneren los derechos de las personas [...] Es una necesidad social, indispensable para la convivencia humana [...] Es un derecho de la gente, un cometido esencial y como tal responsabilidad indelegable del Estado [...] En nuestra visión, no se trata de un fin en sí mismo, sino de una condición para el desarrollo humano sostenible²⁵.

A continuación, se expresa que:

En nuestra concepción, la seguridad pública debe ser encarada como política de Estado, lo que significa: a) La participación de todo el sistema político o —al menos— su gran mayoría; b) La participación de todo el Estado; c) La adopción de medidas que superen en sus efectos el mandato de la administración que las tomó, o comienzan a producir efectos visibles tiempo después de tomadas; d) Si es posible, el involucramiento de la sociedad civil.

Puede entenderse que en la intención de los actores políticos participantes, la expresión «política de Estado» sería una referencia a una política pública sobre seguridad ciudadana. Esta voluntad puede verse opacada en la referencia a la participación de la sociedad civil, a la que se menciona solamente como una «posibilidad»²⁶.

Las propuestas para el diseño de una política pública sobre seguridad ciudadana deberían analizarse considerando, en su conjunto y en forma simultánea, tres áreas claramente definidas. A partir de esta base, se analiza el consenso político de 2010.

Área operativa-institucional

El consenso político comienza enunciando la necesidad de incrementar los rubros del Ministerio del Interior, incremento destinado especialmente al:

aumento de las remuneraciones del personal; la construcción de establecimientos carcelarios; la optimización de los recursos humanos, mediante la puesta en práctica de programas de capacitación de largo aliento; el mejoramiento de la calidad de vida del personal policial, atendiendo especialmente a temas como la vivienda, salud, recreación, etcétera; y el mejoramiento de la infraestructura edilicia, tecnológica y del equipamiento²⁷.

A continuación se expresa que se buscará mejorar la capacidad estatal en las medidas de disuasión y represión del delito, con medidas que apuntan a efectivizar algunos cambios operativos en la Policía Nacional²⁸. En la misma dirección, se plantea la adopción de un modelo de «Policía Comunitaria», poniendo a cargo de la Escuela Nacional de Policía el diseño de los programas de capacitación, «que se implementa-

25 «Documento de Consenso», cláusulas 1.1 a 1.4.

26 Idem, cláusula 2.1.

27 Documento de Consenso, cláusula 3.1.

28 Idem, cláusula 3.2., que menciona expresamente la decisión de asignarle «carácter nacional al Regimiento de Guardia Republicana»; o de «formar grupos de intervención rápida —actualmente denominados «Grupos GEO» en aquellas jefaturas de policía que realmente los necesiten».

rán a través de las Escuelas Departamentales de Policía»²⁹. Complementariamente, se plantea «continuar el proceso de reforma del modelo de gestión de las Seccionales Policiales»³⁰, extremo que muestra la preocupación de los actores políticos por la gestión local de la seguridad ciudadana.

Por otra parte, el actual embrión de política pública sobre seguridad ciudadana en Uruguay menciona especialmente aspectos vinculados a la carrera policial, señalando la necesidad de:

profundizar la profesionalización del servicio policial a través de la planificación, evaluación e investigación, que se verá reflejado en el sistema de selección, formación, capacitación y ascenso de sus integrantes [...] y con el proceso de formación permanente de los funcionarios policiales³¹.

El nuevo modelo policial que pretende acordarse hace referencia a que se aplicarán «altos estándares de ética en el desempeño policial, con procedimientos justos pero firmes, con el fin de afianzar la confianza de la población en la Policía Nacional, y por ofrecer mejores niveles de «calidad y transparencia» lo que se lograría con «el desarrollo de la Dirección de Asuntos Internos»³².

También en el área operativo-institucional, se acordó la incorporación permanente de «tecnología para la investigación criminal, especialmente en unidades y direcciones especializadas», y la coordinación «con otras instituciones, sean públicas o privadas, para la utilización de tecnología de avanzada que estas dispongan y sea aplicable a la materia policial». Se deja expresa constancia, por el riesgo que implica este tema en relación con las garantías de derechos humanos específicos, de que estas medidas se desarrollarán «en el marco legal adecuado salvaguardando valores que, como la intimidad, son inherentes al sistema democrático»³³.

Área normativa

Entre las medidas acordadas, el Documento de Consenso hace expresa mención a otro tema varias veces postergado desde la restauración democrática: la reforma de la Ley Orgánica Policial. En este caso, se menciona un proyecto que se elaborará «en consulta con los mandos superiores de la Policía Nacional y las organizaciones sociales comprendidas». La nueva normativa definirá «al Instituto Policial como un cuerpo armado de naturaleza civil y profesional, sometido al Estado Policial, de carácter permanente, jerarquizado, disciplinado y no deliberante dependiente del Poder Ejecutivo que, conforme a nuestra Constitución, es el encargado de la «conservación del orden y tranquilidad en lo interior» como función esencial del Estado».

29 Idem, cláusula 3.3.

30 Idem, cláusulas 3.5, 3.7 y 3.12.

31 Idem, 3.6 y 3.8. En este último caso se menciona la ampliación de «los mecanismos de cooperación nacional (por ejemplo, con la Oficina Nacional del Servicio Civil) e internacional».

32 Idem, cláusula 3.16.

33 Idem, cláusula 3.10.

También dentro de las previsiones del documento en materia normativa, se mencionan la «modernización y reforma» del Código Penal, «considerando las nuevas formas delictivas tales como las conductas definidas al denominado crimen organizado (trata de blancas, narcotráfico, y otras)», y del Código del Proceso Penal, «en base a los siguientes principios: cada operador del sistema (juez, fiscal y abogado defensor) debe tener claramente establecido su rol; Sistema acusatorio; Oralidad; Publicidad. Inmediatez».

Por último, los actores políticos hacen mención a la regulación de la «protección de víctimas del delito y testigos»³⁴.

Área preventiva

En el Documento analizado pueden encontrarse acuerdos en materia de prevención terciaria del delito y la violencia, como es el caso de la referencia al «apoyo y multiplicación de los módulos y equipos de tratamiento de drogas en cárceles como parte de la rehabilitación social y sanitaria» o la profesionalización de «los Patronatos que podrán vincularse directamente al Mides y al MTSS y funcionarán en la órbita del Instituto Nacional de Rehabilitación»³⁵.

En el acuerdo interpartidario también aparecen algunas referencias a mecanismos de prevención social y situacional del delito: se asume el compromiso de continuar «avanzando en la gestión local de los problemas de seguridad ciudadana», impulsando la iniciativa de las «Mesas Locales para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana», proyecto que comenzó a funcionar en el año 2006, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

El Documento de Consenso y otras formas de violencia

El documento acordado incorpora, finalmente, una mención especial a otras formas de violencia presentes actualmente en el país. Se establece la voluntad de:

jerarquizar en cada Jefatura de Policía las unidades especializadas contra la violencia doméstica, de género, maltrato y abuso infantil, incorporando medios técnicos apropiados y personal con formación específica y aptitudes para trabajar en el tema.

Del mismo modo, se hace mención a la voluntad de implementar «una política nacional contra las violencias sociales poniendo en juego diferentes recursos estatales para erradicar el prestigio social de la violencia y el delito». Se define esta política como:

un programa permanente de intervenciones, que incluya la utilización de recursos adecuados a los públicos a los que se dirige, especialmente niños, niñas y jóvenes (trabajo en aulas, utilización del Plan Ceibal entre otros)³⁶.

También en el área preventiva, el Documento de Consenso expresa que las medidas a adoptar en materia de seguridad ciudadana prestarán «especial atención a las formas instaladas de violencia en espacios públicos y particularmente en los espectáculos deportivos»³⁷.

34 Idem, cláusula 3.22.

35 Documento de Consenso, cláusula 3.18.

36 Idem, cláusula 3.2.1.

37 Documento de Consenso, cláusula 3.21.3.



Parte V

Presentación a la Parte V

Desde el informe de la CIDE hasta hoy Uruguay ha tenido una identificación clara de los problemas a solucionar en la educación, aunque las mediaciones ideológicas y políticas de cada tramo histórico han diversificado los énfasis y las formas propuestas para llevar adelante los cambios necesarios. Pero ha sido una constante la imposibilidad de una implementación integral de las reformas, obteniéndose logros parciales repartidos a lo largo de décadas. Esta misma imposibilidad ha llevado en varios períodos a una estrategia incrementalista, tomando como objetivo la transformación de algunos sectores.

El debate sobre la educación ha ido expandiéndose a diversos lugares de la sociedad, pero persisten las dificultades para separarlo de las querellas político-electorales, para lograr espacios de acuerdo con los múltiples actores que lo comparten, para concentrar la discusión en propuestas sistémicas y no en detalles, para separarse de la discusión cotidiana y proyectar un pensamiento estratégico.

En esta historia de medio siglo ha habido tensiones propias de la tramitación política, como la permanente hostilidad entre autonomía y conducción política, y otras tensiones vinculadas a meandros ideológicos de la sociedad, como los pujos privatistas frente al estatismo secular. En los últimos años también se ha hecho visible una contradicción entre el intento de abrir paso a un modelo más participativo y deliberativo, y el peso de una estructura acostumbrada a procesos burocráticos fuertemente jerarquizados.

Pedro Ravela, director del Instituto Nacional de Evaluación Educativa, elaboró un documento preparatorio («Algunos desafíos para pensar el futuro de la educación», en esta misma Parte V) para el encuentro realizado en la Fundación ASTUR. En él menciona la orientación de los esfuerzos y los cambios operados en el panorama educativo del país en el último período, deteniéndose en algunos problemas estructurales y los intentos fallidos para resolverlos. También hace una sucinta enumeración de los aspectos a modificar en el sistema educativo, y establece tres requerimientos previos: una fuerte voluntad política, una estrategia y esfuerzo sostenidos en el largo plazo (veinticinco años), así como un aumento de los recursos económicos, con fuertes mejoras en su gestión y administración.

Junto al documento de Ravela se publica un trabajo de Renato Opertti, que él ubica como «Apuntes para discutir» («Una nueva educación para una sociedad inclusiva: un ciclo renovado de políticas públicas»). El autor considera que en el país «debe plantearse un cambio educativo integral, profundo, progresivo y dialogado, liderado políticamente y gerenciado técnicamente con solvencia».

En la instancia de debate y reflexión colectiva propiciada por la Fundación ASTUR tendió a prevalecer lo diagnóstico sobre lo prospectivo, lo que es comprensible si atendemos a la predominante presencia de quienes diariamente enfrentan las dificultades del hacer, desde lugares de responsabilidad¹. De todos modos hubo un tránsito fácil entre diagnóstico y prescripción.

Estuvieron ausentes los enfoques que auspician financiación pública y gestión privada de centros educativos, en sus diversas combinaciones. Ha habido, en los últimos años, otro avance de las propuestas de ceder espacios y dar apoyo económico estatal a proyectos privados que se presentan como exitosos, resultados que otros cuestionan por estar basados en buena parte en la selectividad de sus alumnos. También se ha manejado que el Estado ya está financiando la educación privada, mediante exoneraciones de impuestos y aportes que sí hace el sistema público, y a través del mecanismo de renuncia fiscal sobre las donaciones de las empresas privadas. En este seminario se expresaron coincidencias en que los problemas de fondo de la educación pública se repiten en la privada.

El presidente de la Fundación abrió el encuentro con una referencia histórica a los trabajos y los días de la CIDE, dentro de los cuales la educación fue uno de los temas destacados, elaborándose un pionero programa integral de educación. Asimismo bosquejó las grandes líneas que podrían definir al Uruguay dentro de veinticinco años, y se preguntó qué modelo educativo demanda esa perspectiva. Iglesias afirmó que la evolución hacia una sociedad más tecnificada como motor de crecimiento tiene tendencias fuertes a promover mayor desigualdad, por lo que favorecer la alta calidad de la educación pública es fundamental. De lo contrario ocurrirá que las oportunidades van a ser para quienes estudian en los grandes centros, situación que ya se está dando en Europa, y expresó su confianza en que el sector público puede ofrecer una calidad comparable con la del sector elitista.

Antes de ceder la palabra resumió el sentido de la jornada: «Una vez le sentí decir, en una reunión, a Juan Pablo II, “el problema no es qué hacer, eso lo sabemos todos, sino cómo hacerlo”».

Cuando comenzó el despliegue de múltiples avenidas para recorrer el tema y su historia, se hicieron destaques positivos, en primer lugar en materia de cambios estructurales recientes con impacto de mediano plazo, como el Plan Ceibal, el proceso de regionalización, y la creación de nuevas instituciones, como el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEED), la Universidad Tecnológica (UTEC), y una Universidad Nacional de Educación, aún no concretada, destinada a darle carácter universitario a la formación docente.

Respecto a una serie de programas y acciones específicas que estaban y están en desarrollo, involucrando a casi 60 mil jóvenes, se señaló que han tenido como resultado una

1 En este caso, al igual que en los anteriores, la nómina de quienes asistieron es algo más breve que la de invitados, debido a compromisos previos o al cumplimiento de actividades en el exterior o interior del país. Fueron invitados: Pablo Abdala, Pablo Cayota, Daniel Corbo, Gustavo de Armas, Jesús Duarte, Ricardo Ehrlich, Miguel Fernández Galeano, Gladis Genua, Javier Lasida, Gustavo Leal, Cecilia Llambí, Alex Mazzei, Renato Opertti, Martín Pasturino, Fernando Pereira, Nicole Perelmuter, Pedro Ravela, Peter Siegenthaler, Miguel Soler Roca, Juan José Taccone, Juan Carlos Tedesco, Carmen Tornaría y Denise Vaillant.

mejora en los indicadores, aunque también se los criticó, tipificándolos como ortopedia, como mejoras parciales que no forman parte de necesarias modificaciones estructurales.

Sobre el sistema educativo se afirmó que en realidad no es un sistema, porque se caracteriza por la fragmentación y las discontinuidades. Alguien remitió parte de la responsabilidad por ello a que este es un país fragmentado, lo que ha establecido una lógica conceptual parcelada.

Los problemas de diseño institucional, algunos ya observados hace cinco décadas, e incluso antes, tienen que ver hoy con el centralismo del CODICEN y la paralela falta de autonomía, aunque a la vez se identifica una debilitadora dispersión, faltando un centro coordinador fuerte. Alguien lo expresó muy gráficamente: «no es posible que en el CODICEN se discuta sobre el techo de la escuela de Pirarajá; es el lugar de la planificación estratégica». Esto se traduce, para algunos, en la imposibilidad para construir un rumbo y mantenerlo con coherencia, es decir que hay ausencia o debilidad de la planificación estratégica. La no implementación de las resoluciones se vinculó también a que existe a nivel macro un Consejo, a nivel micro están los centros educativos, y en el medio no hay estructura ninguna. «Antes que nada hay que asegurar la viabilidad de los cambios, hay que crear e impulsar las herramientas para que las cosas pasen.»

Varios de los asistentes señalaron una compleja contradicción, a la hora de construir políticas, entre el universalismo y la focalización. Lo tradicional ha sido el universalismo, y sobre él se han montado las focalizaciones de los últimos años.

Se sostuvo que el país está en una coyuntura crítica en materia educativa, tal vez percibida con más ansiedad en un momento donde la crisis económica y social ha ido dejando paso a una perspectiva abierta a mejores futuros, a mayores niveles de desarrollo que pueden verse frenados por estos déficits. «Desarrollo en el sentido más integral, no solo económico, sino de integración social y reproducción de valores democráticos.»

Se desplegaron muchos datos para ejemplificar lo crucial de esta etapa: las pruebas PISA muestran que el 29% de los estudiantes de Secundaria no llegan a los mínimos requeridos de conocimiento; 18 mil pesos de sueldo no atraen hacia la docencia a sectores con capitales sociales y culturales elevados, e impulsan a la acumulación de horas; en Montevideo hay cinco o seis barrios donde entre el 48 y el 63% de la población de 21 a 65 años no terminó el ciclo básico, y un 20% no terminó la escuela; las altísimas cifras de deserción ponen en cuestión cualquier estrategia de desarrollo con inclusión social.

Otro de los énfasis estuvo en los problemas políticos. Frecuentemente se ha acordado en un alto porcentaje de los temas, pero eso no se ha traducido en acciones de cambio, o las reformas se caen en el camino. Han faltado voluntad política y liderazgo.

Las reflexiones prospectivas situaron el desafío más complejo en la Educación Media, marcando como objetivo la universalización a veinte años. Para disminuir la brecha entre la Educación Primaria y la Media Básica se habló de una escuela de nueve o diez grados. Pensando en revertir la deserción en el tránsito de la Educación Media Básica a la Superior se habló de una fuerte apuesta a la educación técnica.

Sobre la extensión de la educación a sectores sociales vulnerables se puso el acento en la escolarización temprana y en el aumento del tiempo pedagógico. El Estado puede proponerse la universalización de las escuelas de tiempo completo, con idiomas, educación física y talleres, el costo sería medio punto del PIB: la democracia cuesta —se sostuvo— y la educación es parte de la democracia.

En muchos momentos del debate estuvieron presentes el aumento de los tiempos educativos, la articulación estudio-trabajo, y una nueva idea de centro educativo con mayor autonomía y diversidad de formatos, donde primen la estabilidad y la permanencia de los equipos. Un diseño de centro con compromiso hacia un proyecto, y articulado en red en el territorio. Haciendo una referencia lateral a discusiones reiteradas uno de los invitados expresó que «dar espacio a las autonomías de centro no implica ir a un modelo de captación ni de competencia». Otro acotó que «antes de dar autonomía a una institución hay que construir tejido en ella, coherencia, visiones comunes, metas y objetivos».

Se mencionó que «en la vida corporativa el actor sindical se comió al actor técnico», poniendo en palabras la recurrente inquietud respecto a la participación de los diversos actores presentes en los ámbitos educativos. Los docentes tienen una historia de participación que se remonta a la década de los cuarenta, cuando en un mismo movimiento surgen la responsabilidad social y política colectiva de los docentes, y la reivindicación específica de lo sindical, equilibrio que en los últimos años ha entrado en un terreno de dificultades. Siempre ha sido difícil el vínculo entre docentes, elencos políticos, técnicos y familias, sobre todo para encarar reformas de fondo, y tal vez el diseño de centro con compromiso podría permitirlo, aunque en una escala menor.

Frente a las desconfianzas que alejan a las familias de las instituciones y dificultan la relación entre padres y docentes, se propuso recomponer el pacto educativo entre todos los actores. «Hay una lógica global del sistema educativo que es muy reacia a la intromisión de la familia en el quehacer educativo, que se expresa claramente en los docentes.» Se hizo referencia al crecimiento de una cultura balcanizada e individualista, a la que es urgente cambiar por una cultura de colaboración, de diálogo entre sistema educativo, familia y comunidad. Se situó a la cooperación, más que a la competencia, como ingrediente dinamizador.

Otro punto que se ubicó como central de cara al futuro fue la formación docente, definiendo estrategias para atraer a los mejores a la docencia, siendo insoslayable el incremento del salario. La acumulación de horas trae desgaste físico y emocional: un docente, además de dar clase, debería imaginar estrategias, formarse, socializar los aprendizajes del colectivo, atender individualmente a sus alumnos. No rinde igual si no va al cine y al teatro, si no viaja ni compra libros. No habrá salida si la función docente no recupera respeto, sentido y eficacia, si no se reconstruye una cultura del valor del estudio y del aprendizaje. «Un docente es un servidor público, eso estaba en la tradición pedagógica uruguaya.»

Al cierre del encuentro se planteó la necesidad de vincular estos planes y estrategias de mediano plazo, que apuntan a fortalecer el sistema, a un mayor esfuerzo país, aumentando un presupuesto educativo que ya es importante, que ronda el 4,7% del PIB. Tam-

bién se expresó que el esfuerzo presupuestal tiene un límite, que no va a haber recursos para todos los cambios. Se mencionó que en caso de aparecer recursos extraordinarios, por ejemplo desde la minería, va a haber mucha competencia por ellos. Una forma de moverse dentro de ese marco de limitaciones podría ser realizar un *shock*, un esfuerzo presupuestal por una vez, al margen del presupuesto continuo del sistema.

Problemas y soluciones: alguien planteó, a modo de cierre, que las coyunturas críticas sirven para darse la oportunidad de pensar radicalmente, de fijar un objetivo país encontrando tres o cuatro ideas fuerza en las que haya acuerdo, para darles el carácter de campaña, de cruzada, de emergencia educativa.

Durante el debate en este encuentro no se habló de los paradigmas de educación, acerca de para qué se educa y cómo se educa para este siglo, la reflexión se centró en la gestión. El tema fue evocado parcialmente en el encuentro sobre Innovación, que por su esencia se proyecta directamente sobre el futuro. Durante siglos y aún hoy, una diferencia fundamental entre una persona educada y una que no lo es pasa por la cantidad de información que puede manejar. El acceso a la información ha pasado por un cambio rápido y profundo, desconocido desde Gutenberg y por supuesto a una escala masiva y global. Debiéramos quizá trabajar más sobre lo que precede y lo que sucede a la información. ¿Qué información necesitamos, cómo la buscamos, para qué? ¿No debiéramos profundizar sobre qué ciudadano estamos formando, con qué valores, para qué sociedad? Las niñas, niños y jóvenes tienen en sus casas y en sus juegos estímulos múltiples, colores, sonidos y posibilidades infinitas de acción. ¿Podemos educar sin que se aburran con un pizarrón y tizas de colores? Las primeras causas de mortalidad juvenil son los suicidios y los accidentes de motos. ¿Por qué no enseñar a sacarle gusto a la vida, a conocerse a sí mismo, a conducir responsablemente? Existe a nivel internacional un muy rico debate sobre estos temas, que son por supuesto conocidos de los especialistas nacionales, sin embargo la urgencia no se hace sentir porque la construcción de una visión del Uruguay del futuro no está a la orden del día frente a la necesidad de resolver los problemas cotidianos.

Además de los ya mencionados aportes de Ravela y Opertti, integra esta Parte V el trabajo «La infancia primero. Hacia un sistema integral de protección a la primera infancia», realizado por Cristina Lustemberg. La autora fundamenta esa prioridad en que las etapas iniciales son el cimiento de la vida, son el espacio de tiempo en que los estímulos medioambientales moldean la carga genética del individuo. Sobre estas bases, explica, se hará el posterior trayecto educativo y se construirá su integración social. Analiza luego las políticas públicas ya implementadas y lo que queda por hacer. En el primer trimestre de 2014 la Oficina de Planeamiento y Presupuesto difundió cifras alentadoras con respecto a la anemia y la pobreza infantil marcando progresos importantes con respecto a la situación que pone en evidencia la doctora Lustemberg, mejoras seguramente promovidas por «Uruguay crece contigo». Los casos de anemia en niños menores de cuatro años y en embarazadas en situación de vulnerabilidad bajaron de 33% a 10%, y los de desnutrición crónica de 24% a 18%. Queda sin embargo totalmente vigente toda la argumentación acerca de la prioridad de las políticas diri-

gidas a la primera infancia. Forma parte de este tramo del libro un aporte escrito por Rodrigo Arim, Mauricio De Rosa y Andrea Vigorito: «Distribución del ingreso, mercado laboral y educación. Un análisis para el período 1986-2012».

Finalmente, el capítulo se cierra con un resumen de los trabajos seleccionados entre los jóvenes investigadores que se presentaron al llamado realizado por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd), bajo el lema «Educación: de la CIDE a Uruguay+25», otro insumo importante para incorporar a la mirada prospectiva que recorre estas páginas. Como adelanto de estos trabajos, que pueden encontrarse en su integralidad en <<http://www.fundacionastur.org>> y <<http://www.redmercosur.org>>, se reproducen un capítulo de la investigación de Lucas D'Avenia sobre la evaluación de la estructura institucional y de la gestión de la educación pública, y las propuestas del trabajo de Santiago Brum y Karina Silva para repensar la educación secundaria.

La infancia primero. Hacia un sistema integral de protección a la primera infancia¹

Cristina Lustemberg

¿Por qué priorizar la primera infancia?

La etapa del desarrollo desde el nacimiento hasta los ocho años de vida es considerada como fundamental en la formación del individuo y se relaciona a lo que será el desarrollo del capital humano de los países. Es extensa la evidencia científica recogida hasta la actualidad que demuestra la importancia de estos primeros años para el desarrollo pleno de las potencialidades del ser humano. El reconocimiento de estos hechos está llevando a que muchos países se estén sumando a un movimiento global de protección a la primera infancia.

Existe consenso científico respecto a que las etapas iniciales de la vida son claves para sentar las bases de todo el desarrollo posterior de las personas². Mientras que en los primeros dos años de edad se constituye una parte importante del desarrollo intelectual, emocional, físico/inmunológico y social, entre los dos y los cinco años se establecen los pilares del aprendizaje posterior, del trayecto futuro en la educación formal y de la capacidad de integración social³. Como dicen Bedregal y Pardo «[...] la infancia temprana, y en particular el período que abarca las edades de cero a tres años, es cualitativamente más que el comienzo de la vida; es, en realidad, el cimiento de esta»⁴.

Los recientes aportes de la epigenética demuestran que el desarrollo del cerebro no está predeterminado, sino que los factores no genéticos (experiencia de vida, ambiente) producen cambios en la biología, los que a su vez generan transformaciones en la genética

CRISTINA LUSTEMBERG. Médica pediatra por la Universidad de la República. Coordinadora del programa «Uruguay Crece Contigo», Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

1 Realizado con la colaboración del Equipo Técnico Asesor.

2 Propuestas del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia, Chile junio 2006.

3 Evans, J., Myers, R., Ilfeld, E., *Early Childhood Counts. A Programming Guide on Early Childhood Care for Development*, Washington D.C., World Bank Institute, 2000.

4 La versión in extenso de esta investigación y la bibliografía pueden consultarse en <<http://www.fundacionasur.org>> y <<http://www.redmercosur.org>>.

y por lo tanto son transmitidos a generaciones posteriores. Genética y ambiente deben ser entendidos en conjunto⁵.

Como lo afirman Landers *et al.*, el desarrollo acelerado del cerebro tiene su máxima expresión durante el período fetal y los primeros años de vida⁶. En esta etapa de la vida las conexiones neuronales (sinapsis) se producen en el cerebro con niveles vertiginosos de velocidad y de eficiencia que no vuelven nunca a ser alcanzados. En el primer año de vida el tamaño del cerebro más que se duplica; a la edad de dos años el cerebro de un niño ha alcanzado el nivel de un adulto y a la edad de tres, las sinapsis (aproximadamente 1000 trillones) duplican a las de un cerebro adulto⁷. Shonkoff y Phillips muestran que en esta etapa los estímulos externos son cruciales para el desarrollo de la red neuronal.

Las experiencias negativas vividas en esta etapa, como el maltrato, la falta de estimulación y otras situaciones estresantes como problemas en la alimentación, ambientes familiares poco armoniosos y condiciones ambientales desfavorables, provocan la muerte de neuronas y por lo tanto reducen las posibilidades de un desarrollo pleno. Por otra parte, el proveer al niño de estimulación y adecuadas condiciones de vida permite un desarrollo cerebral con mayor cantidad de sinapsis neuronales, absorbiendo de manera rápida y paulatina los estímulos afectivos, físicos y medioambientales que contribuyen a su desarrollo.

El cerebro en desarrollo presenta una característica excepcional que es la plasticidad: esta capacidad le permite adaptarse a los cambios o daños que pueda sufrir. Desde el inicio de la vida intrauterina ocurre un verdadero «moldeado» de la carga genética a partir de los estímulos que llegan del medio ambiente. Este proceso puede tener un efecto positivo potenciando las posibilidades de desarrollo del individuo o, por el contrario, si la exposición al ambiente es negativa, puede debilitar en forma importante dichas posibilidades. Pese a la gran plasticidad del cerebro, existe una clara evidencia de que algunos eventos experimentados en períodos críticos (sensibles) pueden tener múltiples efectos en el desarrollo cognitivo, psicológico y social⁸.

Como puede verse en la figura 1, el efecto de la falta de estímulos y cuidados puede llegar a ser devastador. En la figura se comparan dos tomografías cerebrales pertenecientes una de ellas a un niño con desarrollo normal (izquierda), y la otra a un niño institucionalizado que padeció falta severa de cuidados (derecha).

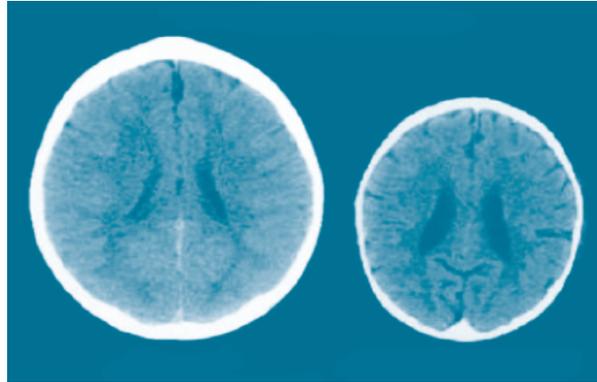
5 Shonkoff, J. P., Phillips, D. A., *From Neurons to Neighborhoods: the science of early childhood development*, Washington, DC, NationalAcademyPress. 2000.

6 Landers, C., Mercer, R., Molina, H., Eming Young, M., *Desarrollo Temprano para Profesionales de la Salud*, OPS/OMS, 2006.

7 Mustard, F., *Early Child Development and Experience-based Brain Development - The Scientific Underpinnings of the Importance of Early Child Development in a Globalized World*.

8 Helia Molina y Andrea Torres, *Gestión de Políticas y Programas de Desarrollo Infantil Temprano*, BID, mayo de 2013.

FIGURA 1. TOMOGRAFÍAS CEREBRALES DE UN NIÑO CON DESARROLLO NORMAL Y DE OTRO CON CUIDADOS NEGLIGENTES



Fuente: Bruce D. Perry, M.D., Ph.D. de Child Trauma Academy

La nutrición, la salud, la protección, los cuidados y los estímulos en esta etapa constituyen los nutrientes esenciales que el cerebro necesita para poder desarrollarse. La primera infancia es un período «corto» y muy dinámico. Cualquier trastorno que afecte la salud, la nutrición o el desarrollo en esta etapa puede acarrear problemas que persistirán en el tiempo. Una situación adversa durante la primera infancia se asocia con problemas de salud en la vida adulta (física y emocional), mayor mortalidad, un desempeño social conflictivo y un menor nivel educativo⁹. Por el contrario, la experiencia positiva está asociada a efectos altamente favorables en todas estas dimensiones. La cercanía y apego con sus adultos referentes, los cuidados afectuosos, el ambiente de armonía y dedicación así como el juego, son aspectos fundamentales para favorecer el desarrollo en estos primeros años de vida.

La nutrición de la mujer durante el embarazo tiene efectos sobre la salud a largo plazo de su hijo. Las personas que fueron pequeñas al nacer tienen un mayor riesgo de presentar enfermedad cardiovascular en la edad adulta (hipertensión, resistencia a la insulina, diabetes tipo 2, obesidad central, dislipidemias). Barker ha presentado una hipótesis para explicar esta y otras asociaciones, conocida como la «teoría del origen fetal de las enfermedades del adulto». Se propone que la enfermedad crónica es el resultado a largo plazo de las adaptaciones fisiológicas que el feto hace cuando está desnutrido, un proceso conocido como «programación»¹⁰.

La desnutrición del niño está fuertemente asociada con la talla adulta, menor escolaridad, menor productividad económica, con menor peso al nacer de sus hijos. La talla para la edad a los dos años es el mejor predictor de capital humano.

9 Landers, C., Mercer, R., Molina, H., Eming Young, M., *Desarrollo Temprano para Profesionales de la Salud*, OPS/OMS, 2006.

10 Moor, V., Davies, M., «Early life influences on later health: the role of nutrition», *Asia Pac J Clin Nutr.* 2001;10(2):113-7.

Los daños sufridos en la vida temprana conducen a un deterioro permanente, y podrían también afectar a las generaciones futuras.

Particularmente la deficiencia de hierro durante la infancia temprana tiene efectos a largo plazo, con cambios irreversibles en la estructura y función cerebral. Estudios de seguimiento desde la edad preescolar a la adolescencia reportan una peor función cognitiva, motora y socioemocional, así como diferencias neurofisiológicas. Los mecanismos potenciales, demostrados en modelos animales, están relacionados con los efectos de la deficiencia de hierro durante el desarrollo cerebral en el neurometabolismo, la mielinización y la función neurotransmisora (Lozoff, *et al.*, 2006)¹¹. Los niños que sufrieron deficiencia severa de hierro durante los primeros años de vida tienen más riesgo de tener ansiedad y depresión así como de tener conductas delictivas durante la adolescencia temprana¹².

Si bien se sabe que las condiciones de vida desfavorables, la privación de recursos materiales y emocionales necesarios para vivir, la pobreza, influyen inexorablemente en el desarrollo del individuo y de la sociedad en su conjunto, ni los países de América Latina ni nuestro país, aun en los momentos de crisis, ha invertido suficientemente en la primera infancia.

Existe abundante evidencia acerca de la reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad. La desigualdad de oportunidades comienza desde el vientre de la madre y los efectos se observan tempranamente a través de indicadores del desarrollo biosocial y el rendimiento escolar. Es necesario destacar que, más allá de las diferencias individuales, la inteligencia, talentos y potencialidades de los niños se distribuyen por igual en los distintos segmentos socioeconómicos de la población, por lo que lo que cobra relevancia son las experiencias de vida de los niños. *No es aceptable que el lugar en que nace un niño, el lugar en la estratificación socioeconómica en que se ubique, marque el futuro de la posibilidad de acceder al desarrollo integral de sus potencialidades.*

Los procesos formativos básicos de las personas están fuertemente influidos por experiencias tempranas en la vida, porque apoyar el desarrollo de competencias laborales o sociales de la población adulta no es tarea fácil y los esfuerzos en este sentido tienen solo rendimientos parciales. El impacto de los programas de apoyo a las competencias y capacidades de las personas dependen en gran medida de qué tan temprano se desarrollen. En este sentido, es fundamental lograr que los países inviertan en las primeras etapas de la vida cuando los resultados son más visibles y productivos.

En la primera infancia, las funciones de la política pública son fundamentales. A lo largo del ciclo vital de los niños, estos enfrentan riesgos que amenazan su bienestar, estos ries-

11 Lozoff, B., Beard, J., Connor, J., Felt, B., Georgieff, M., Schallert, T., «Long-Lasting Neural and Behavioral Effects of Iron Deficiency» in *Infancy. Nutr Rev.* 2006 May; 64(5 Pt 2):S34-S91.

12 Lukowski, A., Koss, M., Burden, M., Jonides, J., Charles, N., Jimenez, E., Luzzof, B., «Iron Deficiency and Neurocognitive Functioning at 19 years. Evidence of Long-term Deficits in Executive Function and Recognition Memory». *Nutr Neurosci* 2010 April; 13(2): 54-70.

gos son multicausales y están eslabonados temporalmente. El nivel de vulnerabilidad en una etapa aumenta la probabilidad de riesgos en etapas posteriores. La primera infancia es un eslabón de riesgos o de oportunidades que depende de lo que las familias y las políticas públicas sean capaces de hacer, de allí la importancia de llevar adelante políticas en torno al desarrollo infantil temprano.

Tener el propósito de atender a las necesidades de la infancia, en especial de la primera infancia, implica estar atento y brindar atenciones específicas para este ciclo de vida. Lo complejo, y por ende interesante, es que las atenciones a la primera infancia requieren de atención de todos los integrantes del hogar. La evidencia internacional señala que las intervenciones de estimulación del desarrollo infantil dirigidas principalmente a niños menores de tres años deben tener un fuerte componente familiar. Lo que se pretende es fortalecer a los padres y madres en su rol predominante en el desarrollo y bienestar de los niños para así poder ofrecerles a sus hijos un ambiente estimulante en sus hogares. Se demostró que las intervenciones en el hogar, apoyando y brindando instancias educativas a las familias, fueron las más positivas.

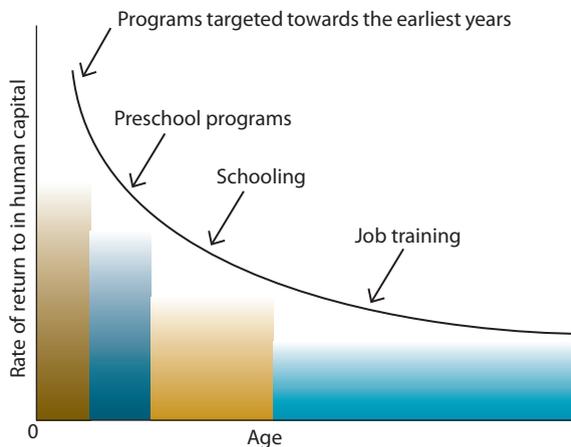
A su vez las familias deben ser involucradas en programas institucionales que lleven a cabo intervenciones que garanticen el apoyo familiar y la educación para padres para complementar los efectos del trabajo directo con los niños y niñas. El apoyo al fortalecimiento de los adultos para el cuidado y protección de la infancia, en particular en los primeros años de vida, es vital para el bienestar presente y futuro de ese niño.

El retorno de la inversión en primera infancia

Los análisis de retorno de la inversión también aportan argumentos sobre la oportunidad de atender a la primera infancia. Heckman¹³, premio Nobel de Economía en el 2000, demostró que la inversión en las primeras etapas de la vida tiene una muy alta tasa de retorno, la que además resulta ser siempre superior a las que se alcanza en otros períodos de la vida de los individuos (gráfico 1).

13 Heckman, J. J., Masterov, D. V., *The Productivity Argument for Investing in Young Children*, NBER Working Paper 13016. 2007.

GRÁFICO 1. TASA DE RENDIMIENTO A LA INVERSIÓN DEL DESARROLLO HUMANO A TRAVÉS DE TODAS LAS EDADES



Fuente: Carneiro y Heckman, 2003

Heckman señala cómo las circunstancias del lugar de nacimiento es fuente de desigualdad en América hoy en día. La sociedad se divide entre las personas con habilidades y las que no las poseen, y la raíz de esta división está en las experiencias tempranas de la vida. Los niños que nacen en ambientes desfavorables están en mayor riesgo de no lograr las habilidades necesarias, tener menores ingresos, no encarar problemas personales y sociales, tener problemas de salud, están en mayor riesgo de enfrentar un embarazo adolescente y de cometer delitos¹⁴.

Enfatiza el hecho de cómo el éxito en la vida depende más que nada de las habilidades cognitivas; la fuerza de la motivación, la habilidad de actuar con planes a largo plazo y la regulación socio-personal necesaria para trabajar con otros también tienen un gran impacto en las posibilidades de acceder a un buen trabajo, de tener buenos ingresos y de poder acceder a la educación, entre otras acciones valoradas socialmente. La brecha entre las habilidades cognitivas y no cognitivas juega un rol importante ya desde estadios muy tempranos de la vida y con relación a la situación socioeconómica de las personas. Es fundamental en este sentido lograr entonces las mejores posibilidades para los niños para no vivir en una sociedad donde el lugar donde se nace se transforma en un destino difícil de modificar.

Invertir en primera infancia facilita la reducción de la pobreza y de la desigualdad. El resultado de las políticas dirigidas a la primera infancia condiciona en gran medida el éxito o fracaso de las otras políticas sociales. Intervenciones en el desarrollo infantil temprano (DIT) que logran buenos resultados, acarrear notorios beneficios en educación, en salud y en convivencia social durante la vida adulta mejorando así todo el sistema de políticas

14 Heckman, J. J., *Giving Kids a Fair Chance*, 2013.

sociales. Invertir en primera infancia es el camino más seguro para cortar la reproducción de la pobreza y revertir la inequidad social creando iguales condiciones para todos desde el inicio de la vida. No invertir en el DIT es costoso y difícil de compensar en etapas posteriores¹⁵.

Desarrollar políticas hacia la primera infancia asegurando un buen comienzo en la vida es también una cuestión ética y de derechos. Para posibilitar que el efectivo goce de todos los derechos sea posible a lo largo de la vida y que las oportunidades que esto genera sean efectivamente aprovechadas por todos, es necesario comenzar por la garantía de derechos desde el inicio de la vida¹⁶.

La ausencia o presencia de políticas y acciones dirigidas a la primera infancia explican en buena medida los resultados que se puedan alcanzar en materia de políticas sociales. Políticas eficaces, eficientes y oportunas en primera infancia, serán condición necesaria para el éxito en políticas de salud, educación e integración social.

La atención integral e integrada durante los primeros dieciocho meses mejora el desarrollo futuro y evita deficiencias irreversibles.

Avances en la protección de la primera infancia en el Uruguay

El Uruguay tiene políticas de infancia de larga data, se puede citar como ejemplo al Plan CAIF con veinticinco años de existencia. No obstante, es en el Plan de Equidad del año 2008, en donde comienza a gestarse una visión de sistema integrado para la protección a la infancia.

A través del Plan de Equidad, tanto en sus componentes estructurales como desde la Red de Asistencia e Integración Social, se ha avanzado considerablemente en la protección hacia las familias con niños, niñas y adolescentes a cargo, en situación de pobreza. Algunos de sus ejemplos:

- Aumento en la cobertura y en el monto de las Asignaciones Familiares.
- Aumento paulatino en la cobertura de la educación inicial desde 2008.

TABLA 1. PORCENTAJE DE NIÑOS Y NIÑAS QUE ASISTEN A EDUCACIÓN INICIAL POR TRAMO DE EDAD

EDAD	ASISTENCIA %
0 a 3 años	35,81%
4 a 5 años	90,30%
6 a 12 años	98,94%

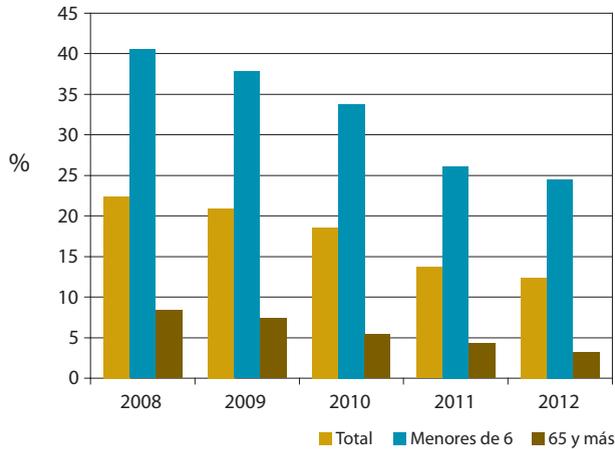
Fuente: Montti 2013 con base en Censo 2011

15 *Invertiendo en los niños pequeños. Una guía del desarrollo infantil temprano para el diálogo de política y la preparación de proyectos*, Banco Mundial, 2010.

16 *Convención de los derechos del niño*, artículos 7 y 24.

- Aumento en la cobertura del Plan CAIF. A marzo del 2013 el número de centros fue de 344 en todo el país con 76 en Montevideo y 268 en el interior. Según los últimos datos disponibles el Plan CAIF alcanzó una cobertura en todo el país de 42.547 niños, de los cuales 10.240 eran de Montevideo y el resto del interior. Cabe señalar que 15.682 niños son menores de dos años y participan del Programa de Experiencias Oportunas y 24.192 asisten diariamente a Educación Inicial.
- Inclusión de un importante sector de la población infantil en el Sistema Integrado de Salud, en el marco de la reforma. Acceso a nuevas vacunas, promoción del control de salud de la niñez y nuevo carné pediátrico, ampliación del programa Nacional de Pesquisa Neonatal, puesta en marcha de la pesquisa de Desarrollo Infantil a partir de la Guía de Vigilancia del Desarrollo y en particular se destaca el fortalecimiento y extensión del Programa ADUANA: captación de todo recién nacido y niño hasta los tres años, en el territorio nacional para asegurar su control adecuado de salud.
- Construcción de la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (ENIA) con referencia específica a Primera Infancia. La ENIA, en su documento final, establece dentro de sus Lineamientos Estratégicos y Líneas de Acción, la prioridad de la protección a la Primera Infancia. En este contexto, señala como primordial la protección del desarrollo infantil y la necesidad de brindarle a los niños y las niñas las oportunidades y estímulos que les permitan expresar su potencial y adquirir habilidades y competencias de acuerdo a su potencial y posibilidades.
Sin desconocer los avances y logros alcanzados, persisten aún inequidades que requieren de una especial atención:
- Pobreza infantil. Pese a haberse logrado disminuir la pobreza, esta sigue afectando selectivamente a las familias con niños de menos de seis años. El 24,5% de los niños menores de seis años viven en familias por debajo de la línea de la pobreza (INE, 2012). Si bien ha habido un aumento significativo en las políticas sociales con efectos positivos en la disminución de la pobreza, persiste un «núcleo duro» que no se acerca a los bienes y servicios sociales, como efecto de la exclusión.

GRÁFICO 2. EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN EL URUGUAY (2008-2012)



- A pesar del descenso sostenido en las cifras de mortalidad infantil las principales causas continúan incambiadas, siendo la mayoría de ellas potencialmente reductibles. Las afecciones vinculadas con la prematuridad continúan representando la principal causa de mortalidad en el período neonatal (0 a 28 días)¹⁷. En relación con la mortalidad posneonatal (28 días al año de vida) el principal problema lo representa la muerte en domicilio¹⁸. Los datos del Programa Muerte Inesperada del Lactante (MIL) muestran que luego de realizada la autopsia el 70% de las muertes corresponden a causa potencialmente evitable; principalmente infecciones respiratorias bajas en las que la familia no tomó contacto con un servicio de salud y no reconoció los signos de alarma de la enfermedad de fondo. A su vez en estos casos los servicios de salud no lograron priorizar a estas familias de modo acorde al riesgo existente.
- Los controles prenatales son aún insuficientes en número y calidad. El 27,9% de las mujeres en 2012 tuvo menos de seis controles según el informe del Sistema Informático Perinatal (SIP) del Centro Hospitalario Pereira Rossell y 5,1% no tuvo ningún control de su embarazo. En el mismo año, 2,7% de los recién nacidos presentaron sífilis congénita (la OMS establece que las cifras para que un país se considere libre de sífilis congénita es de 0,5/00).
- La nutrición y la salud en el embarazo son cruciales. Sin embargo, diversos estudios han mostrado niveles significativos de malnutrición y anemia entre las embarazadas. Según los datos registrados en el Sistema de Información Perinatal (SIP) en el año 2009, alrededor de un 34% de las mujeres al inicio de la gestación presentan algún grado de sobrepeso u obesidad, mientras un 15% presenta bajo peso. También pre-

17 Giachetto, G., «Mortalidad Infantil en Uruguay: una mirada crítica», *ArchPediatrUrug* 2010; 81(3): 139-140.

18 Ministerio de Salud Pública, Comunicación y Salud. Informe «Jornada por la vida de niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Causas y estrategias para reducir la mortalidad». 2010, 1-6. Disponible en: <www.msp.gub.uy>.

ocupa un creciente número de embarazadas que consumen alcohol y drogas durante el embarazo, con el consiguiente daño al bebé y a su cuidado posterior.

- La prematurez y el bajo peso al nacer son altos incluso si los comparamos con países de la región con características similares a Uruguay. En ASSE el porcentaje de niños prematuros (nacidos antes de la semana 37) fue de 12,1% en 2012 (SIP) y el porcentaje de niños nacidos con bajo peso (menos de 2500 g) fue de 11,2% (SIP).
- La anemia infantil en etapas tempranas tiene varias y serias consecuencias que afectan principalmente el crecimiento y el desarrollo. Este trastorno muy frecuente en el mundo, también ha sido identificado en el Uruguay como un problema de alta prevalencia en la población infantil. Según los datos de la encuesta sobre prácticas alimentarias, estado nutricional y anemia 2011 MSP/RUANDI/UNICEF/Mides, la prevalencia global de anemia en niños de seis a veinticuatro meses es de 31,5% no observándose diferencias significativas entre el sector público y privado. Mientras un trabajo de CSIC/Udelar/ENYD/ INDA de 2008, observó que entre los niños de seis a doce meses beneficiarios del Programa Alimentario Nacional de INDA, la prevalencia de anemia ascendía a 67%.
- En relación con la nutrición infantil, los datos disponibles indican que el país presenta aún niveles elevados de desnutrición crónica. Esta se mide relacionando la talla con la edad del niño y nos señala una historia nutricional deficitaria que se expresa por una talla menor a la que le corresponde al niño de acuerdo a su edad. De acuerdo a lo relevado por MSP/RUANDI/UNICEF/Mides no se observan diferencias significativas en la prevalencia de retraso de talla en todo el país en niños menores de veinticuatro meses entre 2007 y 2011, 11,3% versus 10,9%. Cabe destacar que en este trabajo y en otros realizados en el país en diferentes momentos, se coincide en que el retraso de talla y el sobrepeso y la obesidad (9,5% en MSP/RUANDI/UNICEF/Mides 2011) son los fenómenos más frecuentes.

Según los datos de la última encuesta de MSP/RUANDI/UNICEF/Mides la prevalencia global de anemia en los niños de 6 a 24 meses es de 31,5% (Chile tiene 8,8%). En relación con la nutrición infantil, los datos disponibles indican que el país presenta aún niveles elevados de desnutrición crónica. Esta se mide relacionando la talla con la edad del niño y nos señala una historia nutricional deficitaria que se expresa por una talla menor a la que le corresponde al niño de acuerdo a su edad. De acuerdo a lo relevado por MSP/RUANDI/UNICEF/Mides en 2010, el retraso de talla entre los niños menores de 24 meses en todo el país era de 10,9% (Argentina y Brasil tienen 8% y Chile 2%).

- Desarrollo Infantil: en diferentes trabajos realizados en el país desde 1989 por Terra *et al.* (CLAEH), GIEPP, 1996, INFAMILIA con IPES-UC 2004 y con CLAEH en 2006, se ha dado cuenta de la situación de desarrollo infantil y en particular de su impacto en los sectores más pobres de la población. En términos generales, se encontró que los niños pertenecientes a sectores pobres presentaban mayores niveles de riesgo y retraso del desarrollo que los no pobres.

Si bien no se dispone de datos que den cuenta de la situación para toda la población, la evaluación realizada por el Plan CAIF (Plan CAIF, PNUD y Equipos Mori, 2010) aportó información más reciente acerca del desarrollo psicomotor de los niños menores de veinticuatro meses de edad asistentes al programa. En dicha evaluación se contó con un grupo control integrado por niños que no asistían al Plan CAIF pero que reunían similares características, lo cual permitía su comparación con la población del programa. Cabe señalar que las diferencias en cuanto al desarrollo psicomotor entre ambos grupos fueron notorias, con un desempeño más desfavorable para el grupo control (28,3% de los niños presentaba riesgo y un 12,1% retraso), pese a que el grupo CAIF fue evaluado antes de la intervención.

TABLA 2. ALGUNOS PROBLEMAS A RESOLVER EN LA PRIMERA INFANCIA EN EL URUGUAY

Pobreza infantil menores de seis años (INE 2012)	24,5%
Mortalidad infantil (MSP, 2014)	8,5/00
Causas de mortalidad neonatal (MSP, comité de seguimiento de mortalidad infantil)	Prematurez, más del 60% potencialmente evitable
Causas de mortalidad post neonatal (MSP, comité de seguimiento de mortalidad infantil)	60% son en domicilio, más del 70% sería potencialmente evitable
Embarazos mal controlados (datos CHPR, 2012)	27,90%
Prematurez (CHPR/SIP, 2012)	12,1%
Recién Nacidos con Sífilis Connatal (datos CHPR, 2012)	2,70%
Anemia infantil (6 a 23 meses todo el país) (RUANDI/ UNICEF/ MSP/ Mides, 2011)	31,5%
Retraso en la talla en menores de 24 meses (RUANDI/ UNICEF/ MSP/ Mides, 2011)	10,9%

Fuente: elaboración propia

El derecho a un buen comienzo de la vida forma parte de un conjunto de obligaciones que los Estados han asumido al ratificar la Convención de los Derechos del Niño. Para el niño y la niña, un buen comienzo de vida determina el desarrollo de sus capacidades futuras en todas las áreas. De este derecho se deriva el principio de la universalidad de las políticas, definiendo que estas deberían acompañar el desarrollo del niño con garantías de acceso a prestaciones universales, así como la pertinencia de políticas focalizadas que atiendan las necesidades de las poblaciones más vulnerables.

Se pone de manifiesto la perentoriedad de avanzar hacia una mayor equidad de oportunidades, donde existan sistemas integrales de servicios y prestaciones que se adapten flexiblemente a la diversidad de situaciones. Por tanto, más allá de la necesidad de políticas públicas que protejan a todos los ciudadanos de la pobreza y apoyen a los más vulnerables en su desarrollo en todas las etapas de la vida, el desarrollo económico y social de un país está directamente relacionado a cómo se apoye a los niños y niñas en sus etapas tempranas¹⁹.

19 *Propuestas del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia*, Chile, junio de 2006.

La creación del Programa Uruguay Crece Contigo por parte de Presidencia de la República refleja el interés del país por comenzar a priorizar esta etapa de la vida como fundamental para el futuro del país. Este programa busca consolidar un Sistema de Protección Integral a la Primera Infancia a través de acciones universales y focalizadas (a través del componente de Acompañamiento Familiar de Cercanía) para los núcleos vulnerables que más lo necesitan.

Desafíos pendientes: las políticas a implementar

Los tres desafíos que enfrenta el Uruguay

Las políticas implementadas en el Uruguay vienen generando una reconfiguración y fortalecimiento de la matriz de protección social del país, cuyos resultados se manifiestan en la importante reducción de la pobreza y la indigencia experimentada en los últimos años. No obstante, el país tiene aún fuertes desafíos a la hora de garantizar un adecuado desarrollo infantil.

- El desafío principal es construir un Sistema de Protección Integral a la Primera Infancia que asegure y garantice el adecuado desarrollo de todos los niños y niñas de país desde la gestación y hasta los tres años de vida. Para ello el país cuenta con una base muy importante de programas y prestaciones que se implementan desde distintas agencias públicas o en acuerdos de trabajo con instituciones privadas u organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, dicha institucionalidad se encuentra fragmentada y contribuye a mantener situaciones de ineficacia en la implementación de las acciones y de ineficiencia en la utilización de recursos. Más allá de los esfuerzos que se han realizado en los últimos años, son notorias las necesidades de fortalecer las coordinaciones interinstitucionales y avanzar en el diseño institucional que permita gobernar adecuadamente el mencionado Sistema de Protección integral de la Primera Infancia en el Uruguay.
- Un segundo desafío es mejorar la calidad de las actuales prestaciones dirigidas a la primera infancia y a la vez aumentar la cobertura en varios servicios clave en el desarrollo infantil. Claros ejemplos de ello son los aumentos de cobertura con calidad en centros de atención a la primera infancia (por ejemplo los aumentos de cobertura previstos para el presente quinquenio en Centros CAIF, la mejora en la supervisión de los centros privados, etcétera) y la mejora en cantidad y calidad de la atención de primer nivel de salud en los prestadores públicos y privados, así como ajustes en la normativa de regulación vigente en la atención de salud y que impacta directamente en la primera infancia (revisión de los estándares referidos a la detección de enfermedades de transmisión sexual que provocan contagios verticales, entre otras). En forma adicional el país se ha propuesto avanzar en materia de cuidados a la primera infancia, tarea esta que supone la revisión de algunas de las actuales prestaciones y la creación de nuevos servicios, a la vez que nuevamente requiere de la revisión de normativa vigente, por ejemplo en materia de licencias maternales y parentales, condiciones mínimas a proveer por el empleador para el ejercicio de la lactancia ma-

terna, etcétera. Claramente estos desafíos requieren de la necesaria coordinación y sincronización para evitar que rivalicen entre ellos o se generen obstáculos o restricciones involuntarias en su implementación. Por ello, estos elementos refuerzan la idea de pensar las políticas dirigidas a la primera infancia como un sistema único e integrado y a la vez ponen de relieve la necesidad de dotarlo de una gobernanza clara y legitimada política, social y técnicamente.

- El tercer desafío que enfrenta el país en primera infancia refiere a la atención que se le debe dar a sectores de la población que aún presentan fuertes situaciones de vulnerabilidad socioeconómica, las que luego se traducen en daños o riesgos que afectan el desarrollo infantil. A pesar de los avances en materia de reducción de la pobreza y la pobreza extrema, existen en el país familias que requieren una atención particular y sostenida para que efectivamente puedan avanzar en su integración social. Su condición de vulnerabilidad es de tal magnitud que no pueden por sí mismas acceder o sostener procesos de vinculación a los servicios sociales disponibles. Dicho de otra forma: si pensamos a las políticas sociales en general y a las dirigidas a la primera infancia en particular como una «red» de protección social, los esfuerzos señalados en materia de fortalecimiento de dicha red aún no logran contener al universo total de familias uruguayas. Hay algunas, afortunadamente muchas menos que hace algunos años, que quedan al margen o fuera de dicha red. Para estas familias se requieren acciones diferentes a las que se venían ensayando hasta el momento, asumiendo que la estructura de acceso a las actuales prestaciones debe ser necesariamente revisada.

Lo urgente

El sistema de monitoreo del componente de «Acompañamiento familiar y trabajo de cercanía» que Uruguay Crece Contigo implementa, desde octubre de 2012 en más de 4000 familias con mujeres embarazadas y niños menores de cuatro años con riesgo social y biológico, pone de manifiesto que existe aún en el Uruguay un grupo de niños que están naciendo y creciendo en condiciones de extrema vulnerabilidad, de riesgo para su supervivencia e hipotecando sus potencialidades futuras.

Algunas de las cifras más alarmantes son:

- Una de cada cinco viviendas tiene riesgo de derrumbe y tres de cada diez se inundan cuando llueve.
- Uno de cada cuatro hogares no posee baño en la vivienda.
- Ocho de cada diez hogares no poseen saneamiento.
- Un grupo importante de hogares no tiene acceso a OSE o a UTE, y otros acceden pero de manera no regularizada.
- Seis de cada diez niños comparten la cama o colchón con otro integrante del hogar.
- En el 38% de los hogares se fuma dentro de la vivienda.
- La mitad de las mujeres embarazadas y el 20% de los niños no perciben asignaciones familiares.

- Seis de cada diez madres eran adolescentes al inicio de su embarazo.
- Cuatro de cada diez niños menores de veinticuatro meses padecen anemia.
- Uno de cada cuatro niños menores de dos años presenta retraso de talla.
- Cuatro de cada 10 diez niños presenta alteración en su desarrollo (12% motor, 14% coordinación, 29% lenguaje, 15% social).
- El 21% de las mujeres adolescentes y el 41% de las adultas presentan riesgo de depresión.
- En la tercera parte de los hogares alguno de los integrantes sufrió algún episodio de violencia doméstica.
- El 10% de los niños son criados con prácticas violentas de grado severas y muy severas; un 20% con prácticas negligentes.

Para la población más vulnerable se necesitan medidas especiales que den respuesta a situaciones que hasta el momento no las han tenido por parte del Estado como:

- Generar un sistema de mitigación para las situaciones de extrema vulnerabilidad de estas viviendas. Adecuar los programas de vivienda social para esta población.
- Con relación a los servicios y prestaciones, lograr una mayor eficiencia en la focalización y mejorar eficiencia en los procedimientos.
- En cuanto a las condiciones ambientales es necesario generar mayor conocimiento sobre la relación de pobreza y ambiente, crear planes de Gestión de Riesgo y mejorar la articulación con gobiernos departamentales.
- Definir un set de prestaciones básicas que dé respuesta a las necesidades de los niños y las niñas en todas las circunstancias.

Lo importante

El país necesita construir un Sistema de Protección Integral a la Primera Infancia que garantice a todos los niños y niñas el acceso a sus derechos y el Estado debe actuar como garante de su goce efectivo. Se necesita contar con una política de cobertura nacional, con una orientación complementaria de acciones universales y focalizadas que permita cubrir las necesidades de todos los niños y las niñas.

La inequidad para los más pequeños se manifiesta en el hecho de que en nuestro país no todos los niños y niñas tienen las mismas posibilidades de desarrollarse adecuadamente. Las causas son profundas y no son de única solución, pero a pesar de esto, debe resultar inaceptable que, más allá de diferencias individuales, el nivel socioeconómico de la familia de origen del niño condicione las posibilidades de su futuro desarrollo.

Algunas medidas que se proponen son:

- Coordinar acciones a diferentes niveles e instalar una perspectiva de trabajo interdisciplinario e intersectorial, sin descuidar las funciones específicas de cada sector.²⁰ El

20 *Crecer Juntos para la Primera Infancia*, Encuentro Regional de Políticas Integrales, UNICEF, noviembre de 2012.

trabajo intersectorial, articulado, cercano a los individuos, a las familias y a la comunidad, es una tarea imprescindible para la protección y garantía de derechos.

- Ponderar el rol decisivo de las familias en el desarrollo integral de los niños, promoviendo la participación activa de la comunidad.
- Involucrar a las familias en programas institucionales que lleven a cabo intervenciones que garanticen el apoyo familiar y la formación para padres, para complementar los efectos del trabajo directo con los niños y niñas. La evidencia internacional señala que las intervenciones de estimulación del desarrollo infantil dirigidas principalmente a niños menores de tres años deben tener un fuerte componente familiar²¹. Los padres y el ambiente familiar tienen un rol decisivo en el desarrollo y bienestar de los niños y niñas. Cuando los padres y referentes familiares en contacto con el niño/a adquieren mayor conocimiento sobre el desarrollo infantil están en condiciones de ofrecerles ambientes más estimulantes en sus hogares.
- Propiciar la mejora en el acceso de las familias a recursos y servicios básicos de calidad.
- Fortalecer los espacios de cuidados y de atención, capacitando a los recursos humanos, con adecuados equipamiento y condiciones edilicias, además de garantizar la oferta para todos los niveles socioeconómicos.
- Asegurar el adecuado acceso a los servicios de salud es un paso fundamental para comenzar a hablar de cuidados del desarrollo infantil. Pero es fundamental garantizar prestaciones básicas y de calidad para todos los niños y las niñas y los servicios de salud deben dar una respuesta adecuada y accesible a todas sus necesidades.
- Fortalecer las prácticas en el modelo de atención, dentro de las cuales se destacan las referidas a: cuidado de la salud de la mujer; promoción de la salud sexual y reproductiva; buenas prácticas de alimentación del lactante y de niños pequeños y prácticas de atención del cuidado del desarrollo infantil.
- Generar sistemas de información integrados, que permitan contar con un monitoreo permanente del embarazo, crecimiento y desarrollo del niño pequeño y que a la vez estén interconectados con información de otras sectoriales, especialmente las referidas a la seguridad social, educación y políticas de emergencia, como por ejemplo la alimentación. El Sistema de Información Integrado del Área Social (SIAS) del Mides es un gran paso en ese sentido.

Para llevar adelante estas acciones, se necesita trabajar en forma urgente en algunos aspectos. En particular se destaca:

- ▶ La gobernanza de la primera infancia.
- ▶ Conciliar la crianza con la vida productiva.
- ▶ Eliminación de la anemia y la malnutrición.
- ▶ Pensar al urbanismo desde una perspectiva de infancia.

21 Landers, C., Mercer, R., Molina, H., Eming Young, M., *Desarrollo Temprano para Profesionales de la Salud*, OPS/OMS, 2006.

Gobernanza

Al igual que varios países, Uruguay muestra un problema de institucionalidad para la primera infancia. Tenemos una institucionalidad fragmentada y que contribuye a mantener situaciones de ineficacia en la implementación de las acciones y de ineficiencia en la utilización de recursos.

Nuestro país posee un diseño institucional, en el que su sistema de bienestar y de protección resulta insuficiente para las familias con niños/as pequeños.

Es necesario contar con una institucionalidad ágil, dinámica, con fuerte capacidad técnica y articuladora, capaz de monitorear y estar alerta a las atenciones que toda mujer embarazada y niño pequeño necesita a lo largo de su ciclo de vida.

Conciliar la crianza con la vida productiva

La articulación y la conciliación de las tareas que desempeñan los adultos en la esfera productiva y sus responsabilidades en la esfera reproductiva debe ser una prioridad en la mirada del futuro.

Si bien el país está avanzando, aún hay un camino importante a recorrer en esa dirección, en materia impositiva, de regímenes de licencias, transferencias, apoyo en los cuidados, facilidades de inserción tanto en el mercado de trabajo como en el sistema educativo.

En materia de apoyo al cuidado de los niños, las necesidades se ven acentuadas a medida que disminuyen los ingresos de los hogares. La mayoría de los servicios que hoy existen son provistos por el mercado, en especial para la edad de cero a un año, existiendo una correlación entre calidad y precio. Esto lleva a que los hogares de menores ingresos no puedan acceder a servicios de calidad o que deban comprometer una proporción muy alta de sus ingresos para hacerlo. Esto se aplica también para los hogares de ingresos medios.

La ampliación y creación de servicios de primera calidad puede revertir desigualdades que se presentan en la actualidad en cuanto al desarrollo y oportunidades de niños de diferentes estratos socioeconómicos.

Pero además debemos tener una mirada de protección a la mujer trabajadora, en la actualidad es prácticamente imposible para una persona incorporarse en el mercado de trabajo remunerado y cuidar a los niños del hogar de forma simultánea. Esto implica que el cuidado y el trabajo remunerado se tornan roles diferenciados, lo que lleva a que se constituyan en usos competitivos del tiempo de las madres.

El desarrollo de políticas de licencias parentales y de servicios de atención para la educación infantil son aspectos prioritarios de la agenda de la primera infancia.

Eliminar la anemia y la malnutrición

Uruguay debe erradicar el hambre y la desnutrición. Las cifras de bajo peso al nacer, retraso de talla y anemia son inaceptablemente altas para un país como el nuestro.

La prevención de la desnutrición probablemente provocará importantes beneficios económicos y de salud y educación, ya que como fue explicado anteriormente está fuertemente asociada a la escolaridad y a la productividad²².

La falla en el crecimiento ocurre principalmente de tres a dieciocho-veinticuatro meses de edad. Estos resultados confirman la necesidad de escalar intervenciones durante la ventana de oportunidad que queda comprendida entre el embarazo y los primeros dos años de vida, incluida la prevención del bajo peso al nacer y las prácticas apropiadas de alimentación del lactante²³. Rivera *et al.*, han publicado los diferentes paquetes de medidas efectivas que los países pueden aplicar para combatir la malnutrición.

De la misma manera es fundamental que el país avance hacia la erradicación de la anemia por deficiencia de hierro, a través de políticas como la promoción del control del embarazo, prevención de la prematuridad, ligadura oportuna del cordón umbilical, consejería nutricional durante el embarazo, el período de lactancia y alimentación complementaria, fortificación de alimentos con micronutrientes y suplementación medicamentosa durante el embarazo y los dos primeros años de vida. Esto se acompañará de niños y adolescentes con mejor función cognitiva, motora y socio-emocional, y con menor riesgo de tener ansiedad, depresión así como de tener conductas delictivas durante la adolescencia temprana^{24,25}.

Creación de ambientes «amigables» a la infancia

Ante una perspectiva de crecimiento inexorable del urbanismo, debemos estar atentos a que este no sea acompañado de procesos de inequidad y de segregación.

El desarrollo urbano debe combinar los recursos naturales y ambientales con los creados por el hombre, de modo que su población se relacione e interactúe de manera armónica con ellos. El modo en que se dé esta combinación hará a la forma en que se desarrollarán las actividades productivas, recreativas y de integración social.

Debemos ser capaces de construir un modelo de desarrollo del espacio territorial, de modo que las actividades, sociales y económicas que en él se desarrollen, cuenten con marcos normativos claros y precisos.

Mirar a los espacios territoriales desde la perspectiva de la infancia nos permitirá ser más conscientes de la sostenibilidad territorial, en tanto nos obliga a tener la capacidad de no

22 Victora, C. G., Adair, L., Fall, C., Hallal, P. C., Martorell, R., Richter, L., Sachdev, H.S., «Maternal and Child Undernutrition Study Group. Maternal and child undernutrition: consequences for adult health and human capital», *Lancet*. 2008 Jan 26;371(9609):340-57. doi: 10.1016/S0140-6736(07)61692-4.

23 Victora, C. G., de Onis, M., Hallal, P. C., Blössner, M., Shrimpton, R., «Worldwide timing of growth faltering: revisiting implications for interventions», *Pediatrics*. 2010 Mar;125(3):e473-80. doi: 10.1542/peds.2009-1519. Epub 2010 Feb 15.

24 Lozoff, B., Beard, J., Connor, J., Felt, B., Georgieff, M., Schallert, T., «Long-Lasting Neural and Behavioral Effects of Iron Deficiency in Infancy», *Nutr Rev*. 2006 May; 64(5 Pt 2):S34-S91.

25 Lukowski, A., Koss, M., Burden, M., Jonides, J., Charles, N., Jimenez, E., Lozoff, B., «Iron Deficiency and Neurocognitive functioning at 19 years: evidence of Long-Term Deficits in Executive Function and Recognition Memory», *NutrNeurosci* 2010 April;13(2):54-70.

comprometer la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras. La protección ambiental y la reducción de las externalidades negativas de la actividad económica o de costumbres sociales son algunos de los aspectos importantes que forman parte de esta dimensión.

Si se tiene como objetivo la integración social y en particular la protección de la infancia, uno de los aspectos a atender es en qué medida el aumento de la competitividad, se distribuye espacialmente de la manera más equitativa posible.

La atención a la primera infancia ya no es una tarea exclusiva de las familias y en particular de la mujer. La atención de la infancia requiere de responsabilidades de ambos géneros, del Estado y de los actores productivos. Desde el punto de vista del urbanismo, esto supone que las ciudades sean amigables para las tareas de traslado de los niños. Desde temas relativamente simples como el estado de veredas para el correcto traslado de los coches de bebé y la autonomía del niño para caminar, hasta temas más complejos como la sincronización de horarios de servicios públicos con el tipo y lugares de acceso a transporte.

Distribución del ingreso, mercado laboral y educación. Un análisis para el período 1986-2012

Rodrigo Arim / Mauricio De Rosa/ Andrea Vigorito

Introducción

El objetivo de este trabajo es analizar la interrelación entre la distribución del ingreso y la desigualdad en el mercado laboral, con énfasis en los aspectos que derivan de los logros educativos de la población. Dado que el acervo educativo guarda una estrecha relación con la generación de pertenencia, se presenta también un análisis por cohortes. Este enfoque permite identificar los períodos de mayores avances y estancamiento en los logros educativos de la población durante muchas décadas, a partir del desempeño de las diferentes generaciones.

En trabajos previos que abordan la evolución de la escolarización de la población uruguaya, se ha adoptado ya esa perspectiva, mostrando comportamientos marcadamente disímiles, tanto en los logros alcanzados como en términos de ingresos medios y desigualdad (Bucheli *et al.*, 2000; Sapelli y Bukstein, 2011)¹.

Entre 1981 y 2011, la desigualdad personal del ingreso permaneció estable hasta mediados de la década de los noventa y luego aumentó ininterrumpidamente hasta 2007, momento a partir del cual descendió en forma sostenida². Los movimientos en los

RODRIGO ARIM. Doctor en Economía por el Programa de Doctorado Latinoamericano (Universidad Torcuato Di Tella/Universidad de Chile/Instituto Tecnológico de México). Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República.

MAURICIO DE ROSA. Licenciado en Economía por la Universidad de la República. Ayudante de investigación grado 1 del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República.

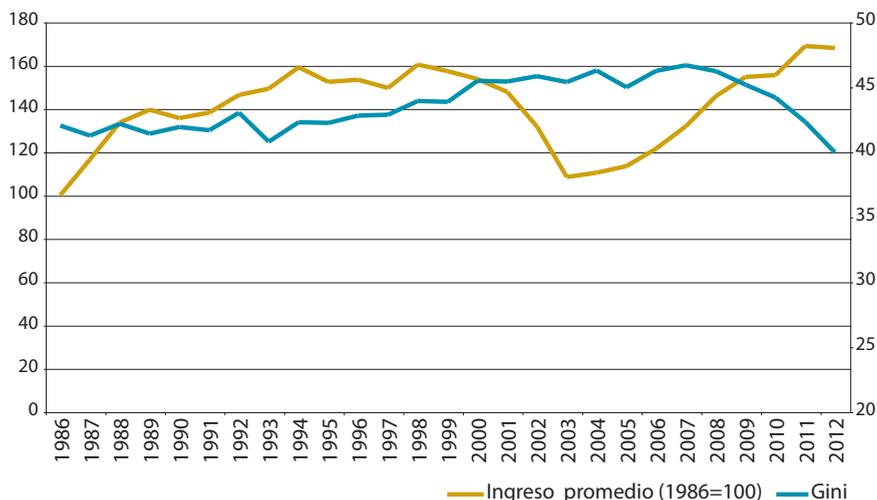
ANDREA VIGORITO. Master of Science en Economía por la London School of Economics. Profesora Agregada en la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República.

- 1 La versión in extenso de esta investigación y la bibliografía pueden consultarse en <<http://www.fundacionastur.org>> y <<http://www.redmercosur.org>>.
- 2 Si bien los índices de desigualdad se calculan habitualmente a partir de encuestas de hogares, es sabido que las mismas subcaptan ingresos altos y del capital. Un trabajo reciente elaborado a partir de registros tributarios para el caso uruguayo indica que la caída de la desigualdad se verificaría (con una tendencia más leve), aun considerando información más precisa sobre los ingresos del capital (Burdín *et al.*, 2014).

diferenciales salariales por niveles educativos acompañaron esta evolución, al tiempo que los niveles de escolarización de la población adulta presentó escasas variaciones (PNUD, 2008; Alves *et al.*, 2012).

Los estudios disponibles indican que el incremento de la desigualdad verificado entre 1995 y 2007 se liga a la apertura económica de la década de los noventa, el aumento en los diferenciales salariales por niveles educativos y a los cambios institucionales ocurridos en el mercado laboral (Arim y Zoppolo, 2000; Casacuberta y Vaillant, 2002).

GRÁFICO 1. ÍNDICE DE EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS PROMEDIO DE LOS HOGARES (1986=100) E ÍNDICE DE DESIGUALDAD DE GINI. INGRESO PER CÁPITA DE LOS HOGARES CON VALOR LOCATIVO SIN SEGURO DE SALUD (FONASA). 1986-2012



Fuente: elaboración propia con base en las ECH del INE.

Mientras tanto, la caída reciente de la desigualdad se ha vinculado al fuerte crecimiento económico de la última década, que se tradujo en un significativo aumento del empleo y los ingresos, así como a diversas intervenciones públicas, tales como la instauración del impuesto a la renta de las personas físicas (IRPF), la expansión del sistema de transferencias no contributivas (PANES, Tarjeta Uruguay Social y AFAM-Plan de Equidad), la restauración de la negociación salarial tripartita centralizada y la revalorización de los salarios mínimos (PNUD, 2008; Amarante *et al.*, 2014).

En todos los casos, los cambios en el nivel educativo de la población han jugado un rol muy marginal, a diferencia de lo ocurrido en otros países de la región, como, por ejemplo, Argentina y Brasil (Gasparini y Cruces, 2011; Paes de Barros *et al.*, 2007).

Algunos estudios han puesto de manifiesto que muchas de las reformas recientes ya desplegaron una buena parte de sus efectos sobre la desigualdad y, que, por lo tanto, para mantener su tendencia al descenso se requieren intervenciones sobre sus determi-

nantes en el largo plazo, así como una nueva ola de reformas. Estos aspectos referirían a los condicionantes de la estructura productiva y su capacidad para generar empleo y salarios de buena calidad, el acervo educativo de la población, las diversas formas de propiedad de los diferentes activos y su distribución y los márgenes para la expansión de las políticas redistributivas actualmente vigentes (básicamente transferencias no contributivas e impuestos a la renta).

De estos determinantes, el trabajo se ocupa de los aspectos relacionados con la educación formal. Si bien la discusión se centra en la relación entre el nivel educativo de la población y su capacidad para generar ingresos, esto no significa reducir a la educación a un rol meramente instrumental ni realizar ningún juicio con relación a su adecuación para una mejor inserción laboral de las personas (Nussbaum, 2010).

A efectos de estudiar los potenciales impactos de cambios en nivel educativo de la población sobre la desigualdad, se realiza una microsimulación de los cambios en la escolarización de la población considerando tres escenarios posibles y se estima su impacto sobre la desigualdad de remuneraciones laborales.

El trabajo se organiza como sigue. En la próxima sección se repasa muy brevemente la relación entre escolarización y desigualdad. En la sección siguiente, se examina la evolución de la desigualdad, la distribución de remuneraciones y el acervo educativo de la población. A la vez, a partir de algunas hipótesis de expansión de la cobertura, se presentan algunas simulaciones de los posibles efectos de cambios en el nivel educativo de la población sobre la desigualdad, a efectos de establecer su posible contribución a la mejora de la distribución del ingreso. Finalmente, la última sección recoge algunos comentarios finales.

El trabajo se realizó a partir de los datos de las Encuestas Continuas de Hogares compatibilizadas por el Instituto de Economía para el período 1986-2012.

Educación, crecimiento y desigualdad de ingresos

El vínculo entre el nivel educativo de la población y la dinámica de los ingresos se ha abordado desde variadas perspectivas. Estas abarcan sus impactos en el crecimiento económico, en los retornos a la educación y en la desigualdad de ingresos laborales y personales.

En cuanto a la relación entre educación y crecimiento económico, se han identificado los siguientes canales explicativos: productividad del trabajo (la cual se traduciría en mejores remuneraciones), aumento de la participación laboral y caída de la fecundidad (especialmente en el caso de las mujeres), mejor uso de la inversión, tanto interna como extranjera y la diversificación de la producción que podría resultar de la mayor demanda por efecto del aumento del ingreso (Hawkes y Ugur, 2012). Los efectos sobre la productividad dependen de en qué medida efectivamente la educación mejora la productividad o más bien actúa como mecanismo de señalización. En su revisión sistemática de la relación entre educación y crecimiento para países de ingresos bajos, Hawkes y Ugur (2012) encuentran efectivamente un efecto del acervo educativo de la población sobre el crecimiento.

Un caso paradigmático es el de Corea, donde las expansiones de la educación de la población fueron seguidas por rápidos procesos de crecimiento económico. Según Shin y Koh (2010), la expansión de la enseñanza secundaria en ese país contribuyó al desarrollo posterior de las ramas de actividad económica intensivas en capital en las décadas de los setenta y los ochenta, aspecto que fue fortalecido por la expansión en la década de los noventa de la educación terciaria. Esta última habría cimentado el éxito de Corea en la producción de bienes con alto contenido tecnológico.

La relación entre nivel educativo de la población y desigualdad ha sido analizada en diversos trabajos. Bourguignon *et al.* (1994) plantean que la convexidad de los retornos a la educación podría conducir a que el aumento del acervo educativo de la población fuese consistente con un aumento de la desigualdad y no con su caída, llamando a este efecto la paradoja del progreso³.

En los análisis económicos sobre educación e ingresos ha predominado la perspectiva del capital humano, la cual se ocupa fundamentalmente de establecer la relación entre escolarización y remuneraciones laborales. Adoptando una perspectiva más amplia, Sen argumenta que esta visión no contempla los impactos directos de la educación sobre la vida de las personas:

[...] sin ver su nivel de ingreso modificado, las personas pueden beneficiarse de la educación en leer, comunicarse, argumentar, estar en condiciones de elegir de manera más informada, ser tomadas más seriamente por las otras personas, y así sucesivamente. Así, los beneficios de la educación exceden el rol del capital humano en la producción de bienes (Sen, 2003: 35).

Entre otros, Martha Nussbaum (2010) ha argumentado sobre el potencial empobrecimiento de las currículas y de los horizontes de pensamiento y culturales de las personas, si los contenidos de la formación se conciben exclusivamente a partir de conocimientos instrumentales a la inserción laboral de las personas. Asimismo, el acceso a conocimientos podría generar un aumento de la autonomía individual y colectiva, con independencia del ingreso, y aun contribuir a que los grupos desaventajados y marginados se puedan organizar para reclamar por sus derechos y por una mayor participación en la economía nacional. Los aspectos de autonomía refieren asimismo, a la vulnerabilidad y a su potencial superación, y allí cobra relevancia el aumento de la capacidad de generar ingresos (Bojer, 2006; PNUD, 2010).

Esta visión tiene también implicancias sobre el diseño de políticas redistributivas y de estabilización de ingresos. Como fue puesto en evidencia por los autores vinculados al enfoque de activos (Birdsall y Londoño, 1997), si se pretende que los hogares aumenten su capacidad de generación de ingreso autónomo, es necesario abrir una batería amplia de políticas para la superación de la desigualdad. Entre otros aspectos, se debería fomentar mayor acceso a conocimientos y otros activos productivos, autonomía para una mayor participación laboral en el caso de las mujeres y acciones de promoción de cui-

3 Gasparini *et al.* (2011) presentan una formalización explicativa de este potencial efecto.

datos y redistribución de tareas dentro del hogar. Aquí nos ocupamos exclusivamente del primer aspecto.

A la vez, los mayores niveles educativos se asocian a mejores condiciones de empleo y menor riesgo de desempleo, por lo que podría argumentarse que el aumento de la escolarización de la población podría actuar como colchón ante las crisis, reduciendo la variabilidad de ingresos personales a lo largo del tiempo. De esta manera, se estaría dando cuenta de un efecto de potencial reducción de la vulnerabilidad o riesgo futuro de experimentar caídas o fluctuaciones fuertes en el nivel de ingreso.

Dentro del acceso a conocimientos, el acceso a mayores niveles de educación formal sería un aspecto a considerar, aunque la sola mirada a la superación de ciclos o al avance en términos de años de educación formal aprobados deja afuera posibles disparidades en términos de calidad. Asimismo, y como fuera remarcado por Atkinson (1986) y una miríada de críticos del enfoque del capital humano, los mayores niveles educativos no garantizan que quienes los alcancen obtendrán logros similares a los observados en quienes detentan esos niveles actualmente, dado que el acceso a activos familiares, así como a redes de contactos y capital social no se igualaría. Desde otra línea argumental, no es de esperar que quienes acceden a cierto nivel educativo obtengan los mismos logros en términos de ingresos y vulnerabilidad que las generaciones anteriores por los efectos de equilibrio general. Una mayor oferta de personas educadas puede deprimir los retornos a la educación, pero también puede generar externalidades positivas sobre el crecimiento que incrementa el ingreso del conjunto de la población (Acemoglu, y Angrist, 2000).

Distribución del ingreso, remuneraciones y cambios en el nivel educativo de la población: la experiencia reciente

En lo que sigue, se presenta un breve repaso de la evolución reciente de la desigualdad en América Latina y las causas de su disminución. Luego, se repasan los trabajos previos disponibles para el caso uruguayo. Posteriormente se analiza la evolución del nivel educativo de la población y se presentan algunas simulaciones de un posible aumento de los mismos sobre la desigualdad entre los trabajadores ocupados.

El contexto latinoamericano y la discusión sobre las causas de la caída reciente de la desigualdad

Si bien existe consenso en que en la última década la desigualdad personal del ingreso en la región se redujo, sus causas son controvertidas. López Calva y Lustig (2010) realizan un estudio minucioso de cinco países (Argentina, Brasil, Perú, México y Chile) a partir de microsimulaciones. Argumentan que la caída reciente se explicaría fundamentalmente por la expansión de los programas de transferencias de ingreso y la reducción de la desigualdad en el mercado laboral. A la vez, la menor desigualdad laboral respondería a la caída de los retornos a la educación, la cual, a su vez, sería resultado del aumento del acervo educativo de la población. Este camino es muy ostensible en el caso de Brasil, donde la caída de la

desigualdad laboral y personal se ha dado durante un largo período de tiempo y ha coexistido con un efectivo aumento de la escolarización de la población, con niveles de partida muy bajos (Paes de Barros *et al.*, 2007). Gasparini y Lustig (2011) analizan un conjunto más amplio de países y concluyen que la caída de retornos a la educación (debida al aumento del empleo, los niveles de educación y el mayor peso de las instituciones), así como los amplios programas de transferencias de dinero explicarían la caída reciente.

CEPAL (2012) llega a un diagnóstico similar con relación a la caída de la concentración de ingresos laborales. En su explicación, enfatiza el descenso de las remuneraciones relativas de los más calificados, la moderación del efecto del cambio técnico y la mayor oferta de puestos formales, así como las políticas laborales y de ingresos. El estudio atribuye un papel menor a las transferencias.

Sin embargo, Gasparini *et al.* (2011) sostienen que la caída de retornos no resultaría tanto del aumento en el nivel educativo de la población, sino que provendría fundamentalmente por efecto de demanda, excepto para el nivel secundario. El *boom* de exportaciones de bienes primarios fomentaría la demanda de trabajadores menos calificados, al tiempo que la difusión del progreso técnico también operaría en ese sentido.

Otros autores atribuyen la caída de la desigualdad a cambios en los regímenes políticos de la región. Así, Cornia (2010) señala como causas la caída en retornos a la educación y la adopción de modelos de desarrollo por gobiernos de centro-izquierda que enfatizan prudencia fiscal con políticas macroeconómicas, tributarias, sociales y laborales más equitativas.

Lustig y McLeod (2011) llaman la atención en cuanto a que los regímenes socialdemócratas fueron más exitosos en reducir la desigualdad que los que catalogan como populistas. En este sentido argumentan que en Brasil y Chile se alcanzó mínimos históricos mientras que en los otros países se volvió a niveles preexistentes. Estos autores indican que parte de la reducción de la desigualdad en Argentina y Venezuela puede atribuirse a términos de intercambio y mejora en condiciones externas. Montecino (2011) cuestiona estos resultados utilizando datos de la CEPAL y un conjunto mayor de países. Al hacerlo, se pierde el efecto favorable de regímenes socialdemócratas encontrado por Lustig y McLeod (2011).

Así, las razones de la caída reciente de la desigualdad en la región son controvertidas pero podrían básicamente ligarse al contexto internacional favorable, el aumento del acervo educativo de la población en el caso de Brasil y la introducción de políticas redistributivas. En cualquier caso, todos los autores son escépticos en cuanto a la sostenibilidad de estos logros en contextos menos favorables.

Planteándose una pregunta de investigación muy cercana a la del presente trabajo, Gasparini *et al.* (2011) realizan un ejercicio de simulación con el objetivo de identificar en qué medida los cambios en el acervo educativo de la población en un conjunto de países de América Latina acarrearía cambios significativos en los niveles de desigualdad. A partir de un análisis de micros simulaciones, encuentran que, a diferencia de los trabajos citados anteriormente, el cambio educativo fue desigualador debido, precisamente a la convexidad de los retornos a la educación mencionada más arriba. Estas conclusiones abren preguntas para el caso uruguayo, que se retomarán en las siguientes secciones.

La evolución reciente de la desigualdad en Uruguay: algunas explicaciones

Al inicio de este trabajo se señaló que la desigualdad de ingresos de los hogares en Uruguay se mantuvo estable entre 1986 y 1995, comenzó a incrementarse sostenidamente desde allí hasta 2007 y luego comenzó a descender. Si bien los niveles de desigualdad en Uruguay son bajos en el contexto regional, su descenso comenzó más tardíamente que en la mayor parte de los países.

La revisión presentada en el ítem anterior permite plantear algunas preguntas para el caso uruguayo. En especial, es necesario identificar en qué medida los distintos factores mencionados para el caso latinoamericano han operado. Dados los objetivos de este trabajo, el foco se ubica en el rol que ha tenido el acervo educativo en la dinámica de la desigualdad de remuneraciones laborales y de ingresos de los hogares, con el objetivo de plantear algunos escenarios futuros y propuestas de intervenciones públicas.

Alves *et al.* (2012) descomponen la variación del índice de Gini de los hogares entre 1986 y 2009, mostrando el papel clave de ingresos laborales y transferencias no contributivas en los últimos años, al tiempo que los ingresos del capital tuvieron un rol claramente desigualador. Surgen entonces dos preguntas: ¿a qué se debe la caída de la desigualdad en el mercado laboral? ¿Qué efectos tuvieron/podrían llegar a tener las transferencias sobre el acervo educativo de la población, dado que algunas de ellas son condicionales a la asistencia escolar?

A efectos de responder la primera pregunta, Alves *et al.* (2012) realizaron una descomposición mediante microsimulaciones de la desigualdad en el mercado laboral y encuentran que la evolución de los retornos a la educación y, en segundo lugar, el aumento en horas trabajadas, explican en buena medida esta caída. El segundo factor se explica por la fuerte expansión de la actividad económica en el período. Pero: ¿por qué caerían los retornos a la educación si, como indican diversos estudios, los niveles educativos de la población han experimentado pocas variaciones? En PNUD (2008) se encuentra que el aumento de salarios mínimos generó una ligera caída de la desigualdad. Asimismo, Amarante *et al.* (2014) encuentran que la instauración del impuesto a la renta de las personas físicas generó una caída en los retornos a la educación, aunque los mismos siguieron cayendo una vez desplegada la reforma. Esto podría deberse tanto a un incremento en las remuneraciones que las hace subir de franja, como a la acción de Consejos de Salarios o a las características del empleo recientemente generado, tal como plantean Gasparini *et al.* (2011) para el caso latinoamericano.

¿Qué pasó entonces con la calificación de los ocupados? Se observa una reducción en la proporción de trabajadores con primaria completa principalmente entre la década de los ochenta y principios del siglo XXI, debido a un efecto cohorte. Sin embargo, durante la última década, los cambios parecen actuar en los grupos con enseñanza media, correspondiente al primer ciclo y en aquellos con 13 a 15 años de educación aprobados.

El debate en torno al estancamiento relativo del nivel educativo de la población uruguaya ha estado presente en la discusión pública y académica desde la década de los noventa. Así, en diversos trabajos de la CEPAL y del propio sistema educativo (MESYFOD,

2001) se llamaba la atención sobre el enlentecimiento de las tasas de asistencia a enseñanza media con relación a diversos países de la región. Bucheli y Casacuberta (2000) analizaron algunos de los determinantes del abandono escolar encontrando que el nivel educativo de las madres, el ingreso del hogar y ser varón constituían factores explicativos centrales.

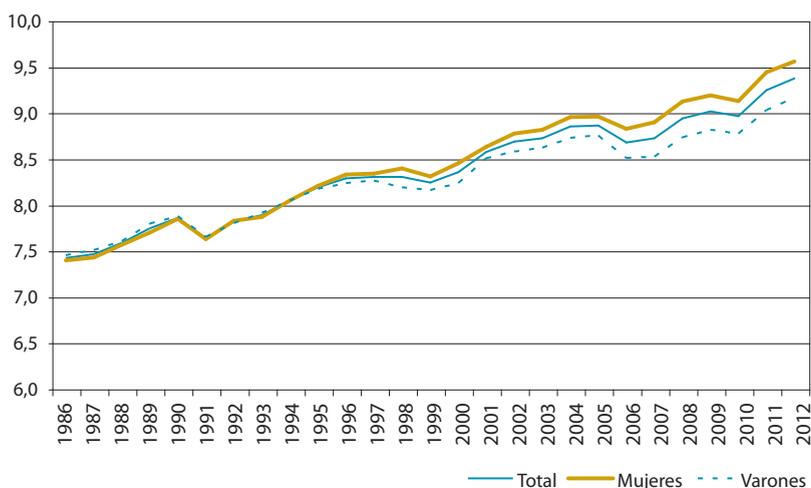
La evolución del nivel educativo de la población uruguaya

Niveles

Uruguay ha perdido posiciones relativas con respecto a la región y el mundo. Así, 84% de los jóvenes europeos completó al menos la educación media superior, en América Latina el promedio es el 49%, en tanto que en Uruguay es el 39% (Aristimuño y de Armas, 2012).

Recientemente, Cruces y Gasparini (2011) realizaron un análisis sobre la desigualdad educativa en América Latina donde ponen de relieve el pobre desempeño de Uruguay con relación a otros países de la región. Allí indican que, medido en personas, el índice de Gini de años de educación se redujo entre 1981 y 2010, mientras que las distancias por quintiles se acrecentaron. El gráfico 2 ilustra la evolución de la escolarización promedio de la población uruguaya, indicando un suave aumento producto del cambio generacional. Así, en los 26 años cubiertos en la ilustración, se observa una ganancia de dos años en el promedio. Colafranceschi *et al.* (2013) analizan la evolución de la desigualdad en años de educación y clima educativo de los adultos para el período 2006-2011. Los índices de desigualdad de años educativos allí estimados no registran cambios significativos.

GRÁFICO 2. PROMEDIO DE AÑOS DE EDUCACIÓN FORMAL APROBADOS POR LA POBLACIÓN DE 22. AÑOS Y MÁS. 1986-2012. LOCALIDADES DE 5000 HABITANTES Y MÁS



Fuente: elaboración propia con base en las ECH del INE.

Con relación a la asistencia, a nivel internacional se verifica una expansión de la cobertura desde 1970 en adelante por regiones (UNESCO, 2011). Entre 1970 y 2009, el número de estudiantes matriculados en educación secundaria creció a una tasa promedio anual del 2,6%, mientras que la población en edad de asistir a dichos ciclos lo hizo a una tasa de 1,4%, viéndose los mayores logros en países que partían de niveles relativamente más bajos. En este contexto, se destacan por ejemplo los avances de China, que casi duplicó su matrícula secundaria entre 1991 y 2009, pasando de 52 millones a 100 millones, o India, que entre 1970 y 2009 vio crecer su matrícula de 21 a 102 millones de personas. Brasil por su parte, la quintuplicó entre 1971 y 2009, pasando de 4,6 millones a 23,6 millones. México también experimentó una expansión significativa que lo llevó de 1,6 millones a 11,5 millones en idéntico período.

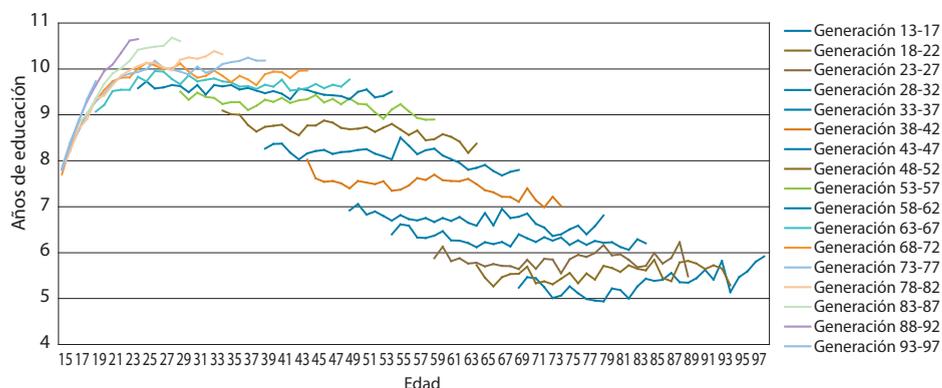
Cabe destacar que en el contexto regional, diversos países presentan mejores desempeños que Uruguay en términos de indicadores que podrían acercarse a la calidad de la educación y las posibilidades de la retención de estudiantes en el sistema educativo, como repetición, aprendizajes y finalización (De Armas y Aristimuño, 2012).

Las evoluciones promedio esconden significativas variaciones cuando se las mira por generaciones. Por ejemplo, en Corea, el acelerado crecimiento del acervo educativo de la población se ve claramente en un análisis de cohortes (Shin y Koh, 2010). Según datos de 2009, mientras el 98% de los adultos de 25 a 34 años había completado educación secundaria, la cifra caía al 40% para el grupo de 55 a 64 años. Las cifras correspondían a 58% y 12% en el caso de educación terciaria.

En el caso uruguayo, para estudiar la evolución por generaciones en ausencia de datos de panel, se trabajó creando pseudopaneles a partir de las Encuestas Continuas de Hogares del INE. Para eso se armaron cohortes de cinco años en función de las fechas de nacimiento de las personas y se las siguió a lo largo de los años 1981-2012. Debe destacarse que los resultados para las edades más avanzadas podrían estar afectados por las tasas diferenciales de mortalidad por niveles educativos.

El gráfico 3 ilustra la evolución de los promedios de años de educación a lo largo de la vida de cada cohorte y entre cohortes. El análisis ilustra que generaciones nacidas después de 1983, es decir, las que tiene menos de 31 años de edad, son las generaciones con mayores logros educativos formales en todo el período considerado. Lo anterior es resultado de una evolución en tres etapas: 1) una de rápida expansión (en particular de primaria y primer ciclo de secundaria) para las generaciones nacidas entre 1913 y 1957, 2) un claro estancamiento para las nacidas entre 1958 y 1983 y 3) un aún incipiente pero marcado repunte para las generaciones más jóvenes. En estas tres etapas, las mujeres evolucionaron más favorablemente que los varones. En particular, durante el largo estancamiento educativo, siguieron avanzando, aunque aún en menor ritmo, lo que les permitió alcanzar una ventaja que se ha mantenido. La dispersión de los logros educativos, desde una perspectiva de muy largo plazo, parece reflejar una tendencia lenta pero sostenida a la reducción.

GRÁFICO 3. PROMEDIO DE AÑOS DE EDUCACIÓN POR EDAD PARA CADA COHORTE. 1981 A 2012. LOCALIDADES DE MÁS DE 5000 HABITANTES



Fuente: elaboración propia con base en las ECH del INE

Las tasas de transición de primer a segundo ciclo han sido muy estables en todo el período considerado. Al mismo tiempo, el pasaje del segundo ciclo a formación terciaria se mantuvo en el entorno de 45%, para las generaciones más envejecidas, cae para las generaciones nacidas hasta 1962 y retoma sus valores históricos posteriormente, con niveles particularmente destacados de las generaciones nacidas después de 1983.

En la expansión de la formación terciaria, la participación en formación docente y otros tipos de formación terciaria, en particular universitaria, son relativamente similares para las generaciones nacidas hace 100 años, pero mientras que la primera permanece asombrosamente estable, la segunda experimenta una expansión que parece explicar casi la totalidad de la expansión de la cobertura en este ciclo educativo.

Como lo destacan diversos trabajos, desde una perspectiva de largo plazo, el desempeño significativamente más favorable de las mujeres en cuanto a logros educativos fue acompañado de una entrada masiva al mercado de trabajo, pero con brechas salariales persistentes (Espino *et al.*, 2012).

Cambios en el nivel educativo de la población y desigualdad: algunas simulaciones para Uruguay

A efectos de analizar los potenciales efectos sobre la desigualdad de cambios en el nivel educativo de la población se realizaron microsimulaciones siguiendo la metodología propuesta por Bourguignon y Ferreira (2004). El análisis realizado es de equilibrio parcial y no considera, por lo tanto, efectos de equilibrio general. Los detalles de los modelos estimados se presentan en el documento ampliado. Los ejercicios previos de microsimulaciones realizados en Uruguay se han concentrado fundamentalmente en analizar el papel de cambios en el empleo, retornos a la educación y factores residuales en la desigualdad laboral.

Aquí nos concentramos en la consideración de los potenciales efectos de un aumento del acervo educativo de la población sobre la desigualdad de ingresos laborales considerando tres escenarios: 1) todos los menores de 30 terminan primer ciclo; 2) todos los menores de 30 terminan segundo ciclo; 3) todos los menores que no ingresaron a terciaria suman un año de educación. En este ejercicio se supuso que los retornos a la educación no cambian como resultado del nuevo nivel educativo de la población. El ejercicio se realizó sobre las personas ocupadas en 2012. El cuadro 1 contiene los principales resultados. Se estimaron medidas de desigualdad para el conjunto de los ocupados y para aquel grupo que se vería más afectado por los cambios (menores de 30). Se realizaron desagregaciones adicionales por área geográfica y sexo, las que pueden consultarse en el documento ampliado.

CUADRO 1. EFECTOS DE CAMBIOS EN LOS NIVELES DE ESCOLARIZACIÓN SOBRE LA DESIGUALDAD DE INGRESO POR HORA ENTRE LOS OCUPADOS. LÍNEA DE BASE: 2012

	ESCENARIO DE BASE	ESCENARIO 1	ESCENARIO 2	ESCENARIO 3
TODOS				
Gini	0,403	0,401	0,397	0,401
P90/P10	6,0	5,9	5,9	6,0
MENORES DE 30				
Gini	0,340	0,336	0,330	0,337
P90/P10	4,6	4,5	4,3	4,5

Fuente: elaborado con base en las ECH del INE

Los resultados obtenidos arrojan variaciones no significativas en los índices de desigualdad pese a los fuertes supuestos de aumento de la escolarización contenidos en los escenarios. Gasparini *et al.* (2011) encuentran resultados similares para varios países de América Latina. Las implicaciones estáticas de este ejercicio indicarían que no se debería esperar un efecto directo del cambio en el acervo educativo de la población sobre la distribución personal de ingresos. Los efectos podrían registrarse a través del crecimiento económico, el impacto sobre los diferenciales salariales por nivel educativo, el aumento de la autonomía y los diversos canales que fueron enumerados en la sección «Educación, crecimiento y desigualdad de ingresos». Asimismo, debe tenerse presente que en la realidad, el efecto se desplegaría a lo largo de muchos años, dado que, a diferencia de los cambios de política, los cambios en el acervo educativo se despliegan en el mediano plazo, aun en países con vertiginosos aumentos de sus niveles educativos. Así, se trata de una construcción de largo plazo que trasciende períodos de gobierno.

Comentarios finales

La caída de la desigualdad y la pobreza en los años recientes abre un conjunto de preocupaciones sobre la vulnerabilidad de ingresos futuros, en referencia a la estabilidad de los logros alcanzados y a la medida en que las personas que han superado la condición de pobreza podrían caer de nuevo en ella, en un contexto de crecimiento económico menos acelerado. Por superar la línea de pobreza en un momento favorable no debe

pensarse que los problemas de privación se han superado, ni que los hogares están en condiciones de enfrentar situaciones de crisis o de crecimiento menos acelerado de la economía sin sufrir nuevas privaciones. La respuesta a esta interrogante se vincula también a la capacidad que han tenido estos hogares de traducir los mayores ingresos en logros en términos de educación, salud, vivienda.

En este marco, la expansión de la educación constituye un objetivo central de las políticas públicas, en tanto representa un canal para incrementar la autonomía de las personas y reducir el grado de vulnerabilidad ante circunstancias adversas. Si bien se observan avances recientes, es insoslayable el atraso relativo acumulado por Uruguay en esta materia, tanto en el contexto regional como mundial. Esta realidad resulta aún más contrastante si se observa que el país logró ocupar un lugar de privilegio en los avances educativos de su población hacia mitad del siglo XX.

Los programas de transferencias recientemente implementados (PANES y AFAM-PE) que han buscado, además de estabilizar ingresos de los hogares, incidir sobre la escolarización de los niños y adolescentes, han obtenido resultados nulos o moderados, en línea con lo esperable para un país con los puntos de partida que presenta Uruguay. Si bien el PANES se anunció como un programa que exigiría contrapartidas de escolarización y salud a sus beneficiarios, en la práctica no fue así, debido a problemas de coordinación interinstitucional (Labat, 2013). Las evaluaciones de impacto disponibles no registran efectos en ninguna etapa del ciclo escolar (Amarante *et al.*, 2013). En el ciclo primario, esto se debe fundamentalmente a que las tasas de asistencia ya alcanzaban cifras muy cercanas a la totalidad de los niños de seis a doce años. En el ciclo secundario, las posibles causas del no impacto son múltiples: falta de control de contraprestaciones, monto y diseño de la transferencia (pues no variaba con el número de integrantes del hogar), recepción por parte de los adultos del hogar y, en qué medida mayores niveles de ingreso podrían afectar la no asistencia. Los resultados recientes de la evaluación de impacto de AFAM-PE (Bérgolo *et al.*, 2013), ponen de manifiesto efectos de este programa sobre la probabilidad de asistencia del orden del 2% en los tratados con respecto a controles, para el grupo de 14 a 17. Los resultados son similares para niñas que para varones. En este caso, la estructura de la transferencia depende del número de niños en el hogar y, teóricamente, se exige escolarización para aquellos de seis años y más. La magnitud de estos resultados se encuentra en línea con lo esperable para un caso como el uruguayo (Saavedra y García, 2012). Esto implica que estas políticas pueden acompañar el proceso de expansión creando mejores condiciones de ingreso en los hogares, pero no son claramente suficientes, si bien su rol como estabilizadores del ingreso es muy relevante. En los países en que han generado fuertes impactos en la escolarización se partía de niveles muy bajos de asistencia.

El impacto directo esperado de un incremento masivo del *stock* educativo de las nuevas generaciones sobre la desigualdad es escaso. No obstante, deben considerarse otros canales de transmisión que afectan el bienestar y la equidad prevalecientes. En primer lugar, parece claro que el dinamismo económico reciente no será sustentable sin un acervo de capacidades humanas amplias y diversas que sustentan los procesos de crecimiento,

diversificación productiva e innovación. Amarante y Brum (2011) ponen de relieve que la calificación actual de los trabajadores, así como su número, sería poco compatible con un modelo de crecimiento de esa naturaleza.

Un enlentecimiento del patrón de crecimiento repercutirá sobre los recursos disponibles para los hogares y el diseño de nuevas políticas que atiendan los problemas de privación y desigualdad. En segundo lugar, el canal analizado en este trabajo presupone que los retornos a la educación permanecen constantes. Como el caso de Brasil lo muestra con claridad, es de esperar que incrementos en el nivel educativo reduzcan los diferenciales salariales y, a través de esta vía, la desigualdad imperante en el mercado de trabajo. Es de observar que la caída en los retornos explican una porción importante de la reducción reciente de la desigualdad, posiblemente asociado a la reforma tributaria, negociación colectiva y salarios mínimos. Por lo tanto, la evidencia nacional e internacional muestra que la evolución de los retornos constituyen una causa de primer orden para explicar los cambios en la desigualdad. Si el incremento del nivel educativo incide en los retornos, su efecto potencial podría ser sustantivamente mayor al estimado en este trabajo.

Identificar los diseños de política más adecuados para atender la realidad educativa uruguaya es un desafío medular. La evidencia internacional no brinda respuestas únicas, pero sí señales claras sobre factores centrales a atender. La educación, actividad intensiva en recursos humanos calificados, requiere de una masa crítica docente motivada y dinámica. Salarios deprimidos en el contexto nacional pueden provocar problemas de selección adversa y desincentivar la realización de la carrera docente. La evolución de la matrícula de los institutos responsables de la formación docente muestran un patrón preocupante. Es de hacer notar que estas dificultades presentan una inercia importante: una reducción de las generaciones de estudiantes formándose para la docencia determina una restricción de recursos humanos para educar no reversible rápidamente.

Pero, por supuesto, los logros educativos no dependen de un único factor. La motivación estudiantil y la capacidad de avanzar en contextos heterogéneos es el resultado de la combinación de facetas múltiples y complementarias. El atraso en alguno de los determinantes puede conllevar a no obtener avances educativos ante mejoras en otros factores. Sin duda, factores como las horas efectivas de clase en los distintos niveles, las características de las currículas, su flexibilidad para adaptarse a contextos distintos, la articulación en las transiciones por subsistemas, la ampliación de la oferta educativa a todos los niveles, la adecuación de la infraestructura edilicia y no edilicia, condicionan los avances. El desafío es construir una política educativa que combine eficientemente instrumentos, atendiendo la diversidad de factores, sin descuidar el problema de su articulación y complementariedad en el contexto de una política global.

Una nueva educación para una sociedad inclusiva: un ciclo renovado de políticas públicas. Apuntes para discutir

Renato Opertti

En casi treinta años continuados de democracia, diferentes gobiernos han implementado un sinnúmero de iniciativas destinadas esencialmente a mejorar la equidad y la calidad de la educación a diferentes niveles. Lógicamente cada una de las seis administraciones tuvo su impronta, su estilo y sus estrategias que la singularizaron. Ciertos buques insignia como la universalización de la educación inicial, la expansión del modelo de escuela de tiempo completo, nuevas estrategias de formación docente, el Plan Ceibal, la creación de los Bachilleratos Tecnológicos y la UTEC, han sido destacados y muchas veces mencionados como indicios y avances en un cambio de paradigma educativo. Los buques insignia también abarcan la mejora en las condiciones de trabajo y el fortalecimiento de los centros educativos bajo diversas modalidades. No se puede decir que el Estado ha estado omiso en la búsqueda de respuestas frente a desafíos educativos que se han ido acumulando —muchas veces de manera desordenada— sin que se logre dar respuestas convincentes y sustentables.¹

Sin pretender ser exhaustivos, nos importa destacar cuatro aspectos que marcan estas tres décadas:

- Se trata de iniciativas de cambio centradas en una o varias dimensiones específicas sin una visión de conjunto potente y sin la existencia de un sistema educativo que les dé sentido y las vincule entre sí.
- Los impactos de algunos de estos cambios que marcarían un camino a seguir fueron discontinuados ya sea por la debilidad del liderazgo y de la voluntad política, por la insuficiencia de masa crítica, por la prevalencia de los discursos de lo políticamente correcto y de los menores costos, o por intentos fundacionales abstraídos de cultura y de historia.

RENATO OPERTTI. Máster en Investigación Educativa, CIEP/IDRC. Coordinador del Programa de Servicios de Apoyo Curricular a los Estados Miembros, con sede en la Oficina Internacional de Educación (OIE-UNESCO).

1 La versión in extenso de esta investigación y la bibliografía pueden consultarse en <<http://www.fundacionas-tur.org>> y <<http://www.redmercosur.org>>.

- La matriz de política pública que ha sido el sostén de estas iniciativas se funda en un universalismo que prefiere el tratar a todos con los mismos enfoques y estrategias que diferenciar según los diferentes perfiles poblacionales y necesidades; que se centra en atenuar las disparidades y se olvida de las diversidades de cada alumno (como oportunidades para aprender más y mejor); que sigue pensando en clave estadocéntrica y que igualar está más del lado del acceso a la educación que en la mirada en los procesos de aprendizaje y en los resultados educativos.
- Ninguna administración de gobierno ha podido revertir sostenidamente las tendencias de larga data de nuestro sistema educativo: calidad deficitaria, inequidad intolerable y excelencia marginal.

Frente a este panorama escuetamente esbozado, la evidencia de los datos nacionales y los aportes desde una perspectiva comparada internacional sobre procesos de cambio exitosos, indicaría la necesidad de una reforma educativa integral, sistémica y vinculante como alternativa al enfoque de los cambios compartimentados sin visión de conjunto. Estamos ante el fin de un ciclo y de una matriz de políticas públicas en educación que no va a fortalecer a la educación como derecho y bien público.

Insistir en ajustar/refinar lo existente nos puede llevar a nuevos desencantos y fracasos, y a hacer un mal uso de los recursos humanos y financieros aun en contextos de sostenido crecimiento del gasto y de la inversión. Nos parece absolutamente necesario encarar una nueva generación de políticas educativas en el marco de una renovada concepción de la política social y de la articulación entre sus niveles y sectores, principalmente entre las políticas de familias, de territorio, de infancia y educativas (van de la mano). Un renovado universalismo implicaría fortalecer las sinergias entre las políticas sociales para atenuar la incidencia de las disparidades en las oportunidades de aprender, y a la vez facilitar el desarrollo de múltiples ofertas educativas que respondan a la diversidad de credos, afiliaciones y sensibilidades en un marco de valores y referencias comunes y vinculantes para todos (conjunción del universalismo social y cultural). Facilitar la diversidad de encares y ofertas para mejorar las oportunidades de aprender es una forma decidida de apelar a la creatividad y al ingenio de instituciones y de actores de dentro y fuera del sistema educativo.

Desde una perspectiva mundial, se podría decir que hay por lo menos cuatro aspectos salientes de un proceso de reforma integral: 1) fuerte liderazgo político y técnico; 2) masa crítica para gestar y operar los cambios; 3) complementariedad entre una visión de conjunto y el foco en dos o tres prioridades y 4) selección estratégica de la puerta de entrada de los cambios.

En nuestro país se está tomando mayor conciencia de la necesidad de tener un discurso y una narrativa política sólida, y asimismo de marcar rumbos y ruterros desde la política en diálogo con los actores educativos. Tenemos sí un déficit importante de masa crítica en procesos de innovación educativa, curricular y docente, asociado en gran medida al fuerte autorreferenciamiento de instituciones clave de nuestro sistema educativo, a cierta insularidad que entiende que proteger lo nuestro es aislarnos del mundo, y a creer que ya sabemos qué hacen otros y que tenemos las respuestas. Nos ha faltado larga-

mente una visión de conjunto y preferimos los cambios normativos y la multiplicidad de proyectos a poner la mirada en las finalidades y contenidos educativos y en sus implicancias societales, institucionales, curriculares y pedagógicas.

La educación dialoga poco con las expectativas y necesidades de la sociedad a presente y a futuro. La pregunta, simple en su formulación y compleja en su abordaje, sobre qué tipo de educación para qué tipo de sociedad, ha sido relegada por el sistema político, por los actores educativos y por la sociedad en su conjunto. En cierta medida se ha asumido que es parte de la «agenda y de los espacios de la autonomía», minimizando la relevancia societal, política y educativa de discutir y de acordar una concepción de la educación como política cultural, social y económica (la tríada educativa).

Consideramos que el Uruguay debe plantearse un cambio educativo integral, profundo, progresivo y dialogado, liderado políticamente y gerenciado técnicamente con solvencia. Concretamente entendemos que las puertas de entrada de estos cambios podrían ser dos:

- Poner la mirada en sobre qué queremos educar, esto es, en cuáles son los ejes de formación y contenidos fundamentales que van a permitir formar a los ciudadanos protagonistas de una sociedad más inclusiva, cohesionada, desarrollada y competitiva a escala mundial. Estos ejes podrían ser educación para la ciudadanía y el desarrollo sustentable, educación inclusiva y tecnologías de información y de comunicación (TIC). Dichos ejes serían los hilos conductores de lo que se enseña desde la educación inicial hasta la media superior, sustentado en un marco curricular unitario y vinculante para las edades de tres a dieciocho años donde se incluyan las finalidades y los objetivos de la formación, los contenidos temáticos principales, los recursos y las estrategias de enseñanza y los criterios e instrumentos de evaluación.

Maestras/os y profesores/as compartirían un marco educativo común. Los alumnos progresarían en función de ciclos educativos más extendidos donde no sufrirían las históricas discontinuidades entre la primaria y la media, y donde las oportunidades para aprender serían múltiples y personalizadas y no estarían solamente acotadas al cumplimiento rígido del calendario escolar anual.

La personalización de la educación implica activar el potencial de aprendizaje de cada alumno respetando sus ritmos de progreso y haciendo efectivo uso de los avances de la neurociencia sobre cómo aprendemos. Esta abre un vasto campo de oportunidades para promover las habilidades/competencias para la sociedad del conocimiento del siglo XXI, y potenciar el uso pedagógico de las tecnologías de información y comunicación, vinculando alfabetización digital y cultura científica. Por ejemplo, se podría fortalecer el Plan Ceibal como un instrumento pedagógico para poder responder mejor a la diversidad de motivaciones y expectativas de alumnos/as, comprometiéndoles efectivamente con sus aprendizajes.

- Se proponen dos nuevos modelos de centro educativo:
 - ▶ por un lado, una escuela básica de diez a doce años que incluya los niveles de educación inicial, primaria y media básica, articulada con una política social de infancia de cero a seis años, y una educación de jóvenes de 15 a 18, bajo una visión educativa compartida y vinculante;
 - ▶ por otro lado, centros de educación de jóvenes para las edades de 15 a 18 años, donde se combinan componentes de formación vinculados a la educación secundaria y a la formación técnica-profesional que efectivamente conecten con las culturas juveniles y liguen lo que aprenden los jóvenes en las aulas y fuera de las mismas (por ejemplo, en los tiempos libres y en redes digitales).

Las experiencias educativas eficaces son aquellas que combinan diversidad de áreas de aprendizajes vinculadas a múltiples desafíos y oportunidades de la vida diaria y de la sociedad en su conjunto. Por ejemplo, son tan deseables y necesarias matemáticas, lenguas (incluido inglés y TIC) y ciencias (experimentales y sociales) como literatura, filosofía, arte, música, deportes y economía doméstica. Una formación ciudadana comprensiva requiere de la exposición y del contraste entre múltiples y complementarias experiencias de aprendizaje.

A partir del marco curricular común para las edades de 3 a 18, y a los dos modelos de centro educativo mencionados, cada centro de educación básica y de jóvenes desarrollaría su propuesta curricular —su traje y vestido a medida— respondiendo e integrando desafíos y demandas de la sociedad global, nacional y los contextos locales. Se trataría de aterrizajes locales bajo miradas globales, con márgenes de libertad y clara responsabilidad para innovar curricularmente, seleccionar y gerenciar recursos humanos y financieros, y motivar/comprometer al personal (por ejemplo, sistemas de incentivos). Habría pues un marco curricular común para las edades de tres a dieciocho años a partir del cual existirían múltiples centros de educación básica y de jóvenes. Concretamente, se podrían transformar escuelas de tiempo completo y escuelas rurales con 7/8/9 grados en centros de educación básica o bien escuelas técnicas y liceos en centros de educación de jóvenes.

Precisamente, el sistema educativo facilitaría y apoyaría diversidad de arreglos institucionales cuyas propuestas educativas implican un plus en darle a cada alumno una oportunidad personalizada de aprender. Todas y todos somos especiales (noción actual de la educación inclusiva), requerimos ser motivados y apoyados para lograr aprender efectivamente, y sabemos que si docentes y alumnos colaboran entre sí las oportunidades de aprender crecen enormemente. El mejor capacitador para un docente es otro docente, y todo alumno es un potencial tutor y tutorado de sus pares. Un buen centro educativo es aquel que sabe hacer uso de sus recursos disponibles enfatizando la colaboración entre diversos actores, conectado con otros centros y rompiendo con el aislamiento docente.

Esta propuesta va a implicar y desencadenar una serie de cambios, por ejemplo en los aspectos normativos, de gestión, financiamiento, infraestructura y equipamiento, rol y formación docente. Pero primero se trata de definir en qué se va educar, los ejes de formación transversales a todos los niveles de formación y los modelos de centro educativo para que la inclusión llegue finalmente al aula.

Como un primer paso proponemos conformar la masa crítica para pensar y gestar los cambios convocando a calificados actores de los sectores públicos y privados, de la educación formal/no formal así como de la sociedad civil, del mundo de la producción y del trabajo. Hay una imperiosa necesidad de formarse y de aprender del mundo para que nuestra propuesta nacional sea potente, sustentable y basada en la evidencia de lo que efectivamente parece funcionar bien en diversidad de contextos políticos, culturales y sociales. No perdamos la oportunidad de forjar una nueva educación para una sociedad genuinamente inclusiva.

Algunos desafíos para pensar el futuro de la educación¹

Pedro Ravela

Sin caer en una visión apocalíptica con relación a la educación en Uruguay, según la cual todo estaría mal y nada estaría cambiando o mejorando, es posible afirmar que la educación es uno de los temas en los cuales nuestro país se mueve con muchísimas dificultades y que requiere aún de cambios estructurales. Los esfuerzos más notorios en los últimos años han estado orientados a lograr la ampliación de la cobertura en la educación media, la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo y el incremento de la finalización de los ciclos de estudio, hoy legalmente obligatorios hasta el final de la educación media superior. Prueba de ello es la gran cantidad de programas orientados a esta finalidad.

Otros cambios relevantes en el panorama educativo han sido los siguientes: la lenta pero sostenida ampliación de la cobertura de las escuelas de tiempo completo; la diversificación y adecuación a las demandas productivas de la oferta educativa de la UTU; el Plan Ceibal y la incorporación de nuevas herramientas tecnológicas para el aprendizaje; el incremento de la inversión pública en educación y la mejora de las remuneraciones en el sistema educativo.

Sin desconocer estos cambios, el sistema educativo uruguayo tiene una larga historia de problemas estructurales que no logra resolver, junto con intentos fallidos de transformación que son reabsorbidos en poco tiempo. Cuatro ejemplos concretos para ilustrar la situación:

- Los problemas de tránsito entre primaria y secundaria, derivados de la desarticulación educativa y curricular entre ambos subsistemas, fueron conceptualizados por Julio Castro en 1949 y reiterados por la CIDE en 1965. Tuvieron intentos de solución bajo las administraciones de Pivel Devoto en 1985-1989 y Germán Rama en 1995-1999. Hoy sigue siendo un problema que da lugar a programas como Aulas Comunitarias y Tránsito Educativo. En 1947 repetía un tercio de los alumnos de 1.º de liceo, hoy la cifra es la misma.

PEDRO RAVELA. Profesor de Filosofía por el Instituto de Profesores Artigas (IPA). Máster en Ciencias Sociales y Educación por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Argentina. Director Ejecutivo del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd).

¹ Este texto fue preparado a partir de una solicitud de la Fundación ASTUR como disparador para una reunión de discusión sobre educación. La versión in extenso de esta investigación y la bibliografía pueden consultarse en <<http://www.fundacionastur.org>> y <<http://www.redmercosur.org>>.

- En 1987 Pivel Devoto propone la articulación de la educación media básica en un único ciclo básico de educación media, a cargo del Consejo de Educación Secundaria, modificando el Plan 76. La Ley de Educación de 2008 establece la creación de un Consejo de Educación Media Básica. Prevalecen las inercias institucionales y ninguna de estas iniciativas se concreta.
- El problema de la alta rotación de los profesores de secundaria fue diagnosticado en los Informes CEPAL a comienzos de los noventa y detalladamente descritos en un estudio de Carlos Filgueira y Claudia Lamas en el año 2005. La reforma educativa de 1996 intentó concentrar a los docentes en el ciclo básico a través de «paquetes horarios» de 30 horas semanales, pero se dio marcha atrás con dicho modo de asignar las horas en el período siguiente y con el Plan de Estudios en 2006. En el período 2005-2009 el CES intentó pasar a un régimen de elección de horas cada tres años, pero se dio marcha atrás. Al inicio de la actual administración se prometió instaurar la figura del profesor cargo, pero no se logró su implementación.

Desde la reforma del ciclo básico en 1986 se han hecho intentos por disminuir y prevenir la repetición a través de diversos mecanismos: cursos de compensación, horas y períodos de recuperación, pasaje de grado con materias «observadas», modificaciones a los reglamentos de evaluación, entre otras. El esfuerzo más reciente es el programa conocido como PIU, basado en tutorías a los estudiantes. Ninguna de estas iniciativas ha logrado institucionalizarse ni disminuir las tasas de reprobación en la educación media básica.

Los problemas sucintamente descritos ilustran la afirmación de que el sistema educativo uruguayo requiere transformaciones estructurales en su modo de organizarse y de funcionar, que deben ir mucho más allá de modificaciones en los planes de estudio. A continuación se enumeran algunos de los principales aspectos que, desde mi punto de vista, deberían ser transformados, para lo cual se requiere una fuerte voluntad política y una estrategia y esfuerzo sostenidos en el largo plazo (veinticinco años):

- Es necesario dotar a los organismos de conducción de la educación de capacidad para formular e implementar políticas educativas. Es preciso distinguir entre el nivel estratégico y el nivel gerencial. Más allá de las dificultades que pueden existir en ambos niveles, ocurre sobre todo que en el presente nadie tiene el cometido específico de definir la política educativa y desarrollar la planificación estratégica. Es interesante notar que en la Ley de Educación se atribuye a la ANEP como organismo el cometido de «elaborar, instrumentar y desarrollar las políticas educativas» (art. 53), pero luego este cometido no aparece explicitado para ninguno de los consejos desconcentrados, ni siquiera para el propio CODICEN. Además, en general, hay insuficiencia de equipos y unidades especializadas para el cometido mencionado.
- En directa relación con el punto anterior, faltan mecanismos eficaces de rendición de cuentas en el marco de la autonomía. Un ejemplo: ¿qué pasa si seis años después de promulgada una ley que mandata a la ANEP a crear un Consejo de Educación Media Básica este no ha sido creado? Lo mismo aplica al modo en que se administran los recursos, a la eficacia de la diversidad de programas en curso o a la persistencia de problemas que no son resueltos.

- Simultáneamente, hay problemas múltiples en la gestión de recursos financieros, materiales y humanos: problemas de infraestructura y mantenimiento edilicio, pérdida de horas y días de clase, demora en la cobertura de las horas de clase en educación media, insuficiente supervisión y orientación del trabajo docente, entre otros.
- Sería positivo redefinir los modelos de supervisión en todas las ramas del sistema educativo, como alternativa a un esquema de mercado en el que se supone que las familias deberían hacerse cargo de controlar la calidad de la educación. Si el Estado no desea renunciar a su responsabilidad por la calidad del servicio educativo, debe contar con cuerpos inspectivos altamente calificados y especializados en torno a diferentes funciones: a) la orientación y acompañamiento a docentes y centros educativos; b) la evaluación para la rendición de cuentas y la carrera docente; c) el gerenciamiento educativo; d) los procesos de concurso entendidos como selección especializada de cuadros intermedios y docentes altamente calificados.
- Otro aspecto central es la necesidad de reformular la formación docente. Durante todos estos años su transformación al nivel universitario ha sido objeto de pujas de poder, pero no ha estado en discusión el problema de fondo: los modelos de formación docente. Este es uno de los ámbitos en que es necesaria la diversidad de experiencias y abordajes, con evaluación sistemática de las bondades y defectos de cada uno. No existe un único modo apropiado de formar buenos docentes y la situación actual sugiere que uno de los caminos posibles es abrirse a una diversidad de propuestas que emerjan tanto del sector público como del privado, con subvención pública y evaluación sistemática.
- Un nuevo tipo de institución educativa, en especial para la enseñanza media básica, parece hacerse necesario: liceos de ciclo básico más pequeños, más comunitarios y más educativos. Es necesario avanzar más rápido en la creación de escuelas y liceos de ciclo básico en régimen de tiempo completo. En el caso de los liceos es imprescindible concebir un nuevo tipo de institucionalidad, con mucho más acompañamiento a los estudiantes y con equipos docentes estables y con dedicación total en los liceos. Sin desconocer la existencia de esfuerzos y experiencias concretas, es posible afirmar que buena parte del problema de repetición y abandono de los estudios por parte de los estudiantes en el ciclo básico tiene relación con la falta de un equipo permanente dedicado a acompañarlos y contenerlos.
- Estrechamente vinculado con lo anterior está el tema de las condiciones para la existencia de mayor autonomía institucional. Durante los últimos tiempos se han hecho públicas distintas propuestas orientadas a dotar a los liceos de mayor autonomía para la gestión curricular y para la gestión de recursos financieros vinculados al mantenimiento edilicio. Sin embargo, hay una cuestión crucial que no está en la agenda: los directores de los liceos, en las condiciones actuales, difícilmente puedan gestionar más decisiones y recursos. Una gestión más autónoma de los liceos requiere de una densificación de la estructura institucional, que incluye al menos las siguientes necesidades: jefes de departamentos que agrupen a los docentes, intendencia a cargo del mantenimiento edilicio, apoyo administrativo calificado para la gestión de recursos financieros, mayor dotación de personal para el acompañamiento a los adolescentes, dedicación total de los profesores en los establecimientos. Un ejemplo ilustrativo:

difícilmente un director de liceo, en las condiciones actuales, podría hacerse cargo de la gestión eficiente y prolija de una suma de dinero significativa.

- La docencia debería ser, en términos generales y más allá de excepciones para ciertas asignaturas o tipo de actividad educativa, una profesión que se ejerce en régimen de dedicación completa en un establecimiento. En el presente, en la educación media, el sistema de trabajo es similar al de los médicos. Pero mientras la relación médico-paciente es por definición esporádica, la relación docente-educando por definición debería ser cotidiana y permanente. La inserción institucional en régimen de tiempo completo de los docentes resolvería infinidad de disfuncionalidades que actualmente tiene el sistema. Crearía pertenencia y compromiso institucional, reduciría la pérdida de horas de clase, permitiría la coordinación, planificación, evaluación y desarrollo profesional como actividades colectivas y cotidianas, evitaría la sobrecarga de trabajo domiciliario de los docentes (preparación de clases y corrección de tareas, actividades que se realizarían en el centro educativo), disminuiría el clima de insatisfacción y malestar que hoy predomina entre los docentes, incrementaría el impacto pedagógico de programas como Ceibal y otros. Algunas cuestiones que deberían ser consideradas en este sentido: será necesario modificar el Estatuto Docente, establecer un nuevo sistema de evaluación, calificación y carrera docente, y acondicionar los espacios para que esto sea posible.
- Es fundamental hacer un esfuerzo por avanzar, especialmente en la educación media, en el desarrollo de modos de abordar el conocimiento y el aprendizaje que están más orientados a la comprensión y a la reflexión que a la sola memorización y recordación. No se trata de abandonar la enseñanza de contenidos, pero sí de trabajarlos cada vez más de un modo que resulte motivador y significativo para los estudiantes, que promueva la comprensión en profundidad y que incluya el uso del conocimiento para enfrentar situaciones propias de la vida personal, del trabajo real en las disciplinas y de la vida en sociedad.
- Una línea de trabajo a explorar, con el fin de alinear los esfuerzos de docentes y estudiantes en torno a un conjunto de conocimientos y capacidades fundamentales que deberían ser alcanzadas al final de cada ciclo educativo, sería algún tipo de sistema de exámenes nacionales de fin de ciclo (al estilo del bachillerato francés). Se trataría de pruebas de respuesta construida (no de múltiple opción) en varias disciplinas, diseñadas centralmente (por los mejores docentes y especialistas de cada disciplina), pero aplicadas y corregidas localmente, con un manual de corrección común para todos. Las pruebas tendrían consecuencias para los estudiantes, esto es, influencia en sus calificaciones y certificación. Esto último compromete a los alumnos en la realización de la prueba y a los centros educativos a dar cuenta de los resultados a los padres, porque de ello depende la aprobación del nivel. También impulsaría a las instituciones a buscar los medios idóneos para que todos los alumnos logren un resultado satisfactorio o para remediar las insuficiencias. Buenas pruebas de este tipo colaborarían en la definición de un norte respecto al cual dirigir los esfuerzos de enseñanza.
- Finalmente, todo lo antedicho requiere de más recursos económicos mucho mejor gestionados y administrados que en el presente.

Concurso INEEd para jóvenes investigadores

En el marco de la conmemoración de los cincuenta años de los trabajos de la CIDE, el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd)¹ convocó a un concurso de proyectos de investigación para jóvenes, asociándose de esta manera al Proyecto «Uruguay+25». El objetivo fue realizar estudios sobre el informe de educación de la CIDE y su proyección en el medio siglo posterior, buscando trazar una nueva perspectiva frente a los retos que se le plantean al sistema educativo nacional en la próxima década.

Los trabajos fueron presentados en diciembre de 2013 en un encuentro en el que participaron también integrantes de la CIDE. Lucas D'Avenia investigó sobre la evolución de la estructura institucional y de gestión de la educación pública. Franco González, Mariana González y Andrea Macari tomaron como objeto la evolución de las profesiones docentes. El tema de la educación inicial y primaria fue desarrollado por dos equipos: Verónica Figueroa y Gabriela Núñez y Cecilia Marconi y Cecilia Lara. Otros dos grupos dirigieron sus miradas a la evolución de la educación secundaria: Santiago Brum y Karina Silva y Pablo Menese y Ángela Ríos, en tanto la historia de la enseñanza técnica fue investigada por Melissa Hernández, María José Rey y Emiliano Travieso. Finalmente el lente fue puesto sobre la educación universitaria, a través de un trabajo orientado a las continuidades, cambios y desafíos presentes en el período, a cargo de Alexandra Lizbona y Dominique Rumeau.

Estas extensas y profundas investigaciones son presentadas aquí con una síntesis que da cuenta de sus contenidos. Como muestra del nivel alcanzado fueron seleccionados un tramo del trabajo de Lucas D'Avenia y otro del informe de Santiago Brum y Karina Silva. Los textos completos y sus bibliografías se encontrarán en <<http://www.redmercosur.org>> y <<http://www.fundacionastur.org>>

La fuerza de la tradición estadocéntrica

El trabajo de Lucas D'Avenia («Evolución de la estructura institucional y de la gestión de la educación pública en los últimos cincuenta años. Desafíos para la próxima década») se propuso definir el papel del informe de la CIDE en el proceso y destacar la importancia del factor institucional para la dinámica de cambios y resistencias en las políticas educativas. Repasa el contrapunto histórico entre una tradición liberal y otra más estatista, expresada

1 <<http://www.ineed.edu.uy>>.

en los sesenta por el desarrollismo y desplegada por la CIDE en una apuesta a la capacidad técnica estatal y a la planificación integrada de las políticas. Como es frecuente en los fenómenos políticos y sociales, estas líneas de pensamiento se expresaron de forma ambigua y mezclada. El autor relativiza la expresión «sistema educativo», alegando que lo que existe es «un agregado de instituciones responsables de tramos y modalidades distintas de la oferta educativa pública». Atribuye esta característica a que cada organismo de la enseñanza tuvo un derrotero propio de conformación y la responsabiliza por una serie de obstrucciones a los procesos de cambio. Estas peculiaridades, ya señaladas en el diagnóstico de la CIDE, fueron objeto de diversos intentos transformadores. Los déficits se situaron en los mecanismos de planificación y programación, en la información y estadística, en la supervisión y control, en la coordinación y coherencia sistémica, en la definición de competencias y responsabilidades, en la excesiva centralización y pesadez burocrática. Las propuestas de innovación se han sucedido desde entonces, con dinámicas de flujo asimétrico y dispares resultados. D'Avenia destaca las continuidades entre 1963 y 1985 de las ideas propuestas por la CIDE, aunque mediadas desde los setenta por variantes autoritarias, expresadas en la ley 14.101 (1973) y en el avance del control y el autoritarismo sobre la autonomía y la participación. En 1985 percibe, en un contexto general de concertación restauradora y reposición de libertades, la ausencia de variaciones significativas en materia institucional. La necesidad de una reforma se fue afirmando en la agenda política y en el interés público, trabajada por nuevos avances en materia de diagnósticos. Se identificaron como necesidades la formación masiva de docentes, la transformación curricular, una fuerte inversión y —otra vez— el fortalecimiento de las capacidades para evaluar, supervisar, procesar información y planificar. La reforma iniciada en 1995 siguió, según este trabajo, un programa estatista en un contexto de amortiguado neoliberalismo, aunque introdujo lógicas afines al nuevo paradigma de centralidad del mercado. No atendió debidamente el diseño institucional y la gestión, y los avances se gestaron en estructuras paralelas (*bypass*) para evitar los embotellamientos. Finalmente repasa las novedades del tramo 2007-2013, como el incremento presupuestal y salarial, la apertura a la participación de diversos actores, la Ley General de Educación, el Congreso Educativo. En la ley no hubo un esquema regulatorio alternativo, pero sí innovaciones institucionales importantes, como el INEE, una universidad técnica, y un instituto universitario de educación, y ocuparon un lugar en la realidad las tensiones entre lo público y lo privado, entre autonomía y conducción política, entre participación y centralización. De cara al futuro próximo, la investigación se plantea una serie de interrogantes sobre la gestión y los diseños institucionales posibles.

Características de la población docente

La investigación de Franco González Mora, Mariana González Burgstaller y Andrea Macari («Evolución de las profesiones docentes en Uruguay. Desafíos para la próxima década») se propuso analizar los cambios y tendencias en los subsistemas primaria, secundaria y formación docente, y caracterizar en términos sociodemográfico y laboral a la población docente. En un pasado de dos décadas los autores sitúan una serie de cambios económicos, sociales y culturales, que demandan transformaciones en el sistema educativo y

una redefinición del rol docente. Destacan la importancia de pensar la formación y profesionalización docente como continuo, y promover su «universitarización». Los autores presentan los hallazgos y recomendaciones de la CIDE en este tema y hacen un breve recorrido histórico repasando las políticas aplicadas al sector docente. En el debate sobre políticas educativas ubican en un lugar central una planificación racional de la oferta de formación docente, que dé respuestas a la universalización de la educación inicial, al aumento del tiempo pedagógico en primaria, al esfuerzo de mejora de resultados en educación media básica y al proceso hacia la obligatoriedad de la educación media superior. Luego, haciendo pie en algunas mejoras en el acceso a información estadística, presentan los principales indicadores sobre formación docente (matrícula, asistencia, ingreso, egresos y requerimientos), amplían el análisis a titulación y horas docentes, antigüedad y estabilidad, y caracterización sociodemográfica.

Educación inicial y primaria

Dos son los trabajos que toman como objetivo la evolución de la educación inicial y primaria. El realizado por Verónica Figueroa y Gabriela Núñez se destaca por la labor de reconstrucción de los datos necesarios para observar el total del proceso y, sobre todo, por sistematizar y analizar las propuestas surgidas de la CIDE, para ver qué metas se alcanzaron y cuáles siguen en espera. Analizan el contexto económico, social, demográfico y normativo, imprescindible para medir lo hecho y proyectar las necesidades futuras. Se detienen en las situaciones de mayor vulnerabilidad, en la infantilización de la pobreza y en la población con discapacidades. Observan los indicadores que hacen referencia a las variaciones de la cobertura, a la calidad del servicio, al alto porcentaje de asistencia insuficiente. Y, finalmente, se aventuran en la definición de principios, metas y acciones para la próxima década. Los dos «principios orientadores» son la búsqueda de una educación de calidad, enfatizando en la mejora de la profesión docente y de una educación inclusiva que reconociendo las singularidades asegure la igualdad de oportunidades en el acceso.

La otra investigación que toma este tema, realizada por Cecilia Marconi y Cecilia Lara, hace un recorrido diferente. En primer lugar, contextualizando la propuesta de la CIDE, se marcan notorias diferencias entre el crecimiento económico con baja inflación actual y el estancamiento con alta inflación de los sesenta, más otros cambios ocurridos en el mercado laboral y en las variables demográficas. En segundo lugar determina que el crecimiento de matrícula desde la época de la CIDE obedece básicamente al incremento en educación inicial, que ha crecido la oferta privada en detrimento de la pública y que el salario docente es la variable clave, pero no única, que incide en la calidad docente. Hay mayores recursos financieros por alumno, pero hay que profundizar en la eficiencia del gasto. Este trabajo resalta que al universalizarse la cobertura en primaria, las preocupaciones se enfocan en la tasa de repetición, la asistencia insuficiente y otros aspectos vinculados a la calidad de los aprendizajes. Asimismo, sostiene que la estratificación social sigue incidiendo en el rendimiento escolar y que aún son bajos los niveles de participación en la educación terciaria. Y sugiere que en el marco actual se repite la carencia de una fuerza decisiva para concretar cambios sistémicos. Luego se proyectan escenarios económicos y poblacionales, donde

hoy ya se perfilan problemas importantes, como el debilitamiento de la alianza entre familias y maestros, y la desviación de lo pedagógico que ha implicado atender desde el sistema educativo ciertos aspectos que se vinculan con la política social. Finalmente, se presentan líneas de trabajo a profundizar, como eficiencia del gasto, valorización social del maestro, diagnóstico y reingeniería de la infraestructura actual, sistematización y unificación de estadísticas, profundización del análisis salarial docente, entre otras.

Educación secundaria

Son dos los trabajos que toman ese tramo educativo como objeto de análisis. El de Santiago Brum y Karina Silva presenta los datos de la evolución del subsistema en cuanto a matrícula y establecimientos, calidad y eficiencia, repetición y abandono, equidad e inclusión, y profesionalización docente. Pero tiene sus puntos fuertes en un pormenorizado relato histórico desde la propuesta de la CIDE hasta «las políticas incrementalistas del nuevo siglo» y en el despliegue de las ideas y estrategias de los actores en las políticas educativas. Tal vez por la renovación en la sociedad actual de debates que estuvieron presentes en la década de los noventa, adquiere relevancia el análisis hecho sobre aquella reforma educativa, definida como «iniciativa heterodoxa en un marco regional de propuestas ortodoxas». Sitúa el eje de aquella propuesta en la equidad y la calidad; subraya la centralidad del aporte técnico, canalizado por instituciones paralelas a la estructura de ANEP; marca «cierto desdén desde la conducción hacia los procesos de mediación con los actores políticos y sociales», lo que restó legitimación y aportó tensiones. Es interesante seguir en el relato esa particular mezcla que surgió entre una agenda que llegaba con fuerza desde el Consenso de Washington y buscaba transferir el paradigma empresarial a la administración pública, y una reforma que se inspiró en la tradición estatista heredada del batllismo.

Entrando al siglo XXI se ubican las estrategias incrementalistas, por sumatoria de proyectos graduales, para realizar los cambios, como definió un presidente del CODICEN-ANEP, «sin incertidumbres ni traumatismos». Hubo también una apertura hacia la participación de los colectivos profesionales y la ciudadanía, una nueva articulación con las políticas sociales, se avanzó en materia de evaluación y estadística, entre otros aspectos, pero «las estrategias adoptadas no lograron revertir las inercias en el sistema». Se sintetiza el período diciendo que «la percepción de 'crisis' no es una novedad de los últimos diez años, sino una sensación persistente en los últimos cincuenta», y que la democratización en el acceso creó nuevos desafíos teóricos y prácticos, ante los que se está todavía. Justamente, el trabajo se cierra con un repaso de las estrategias para responder a esos retos.

La segunda investigación sobre secundaria es la de Pablo Menese y Ángela Ríos. El informe se propone reconstruir la evolución de las desigualdades desde 1966 a 2011, analizar las brechas en los aprendizajes, tentar explicaciones a través de los ciclos PISA y analizar los efectos de las desigualdades en las trayectorias educativas posteriores. Tal vez uno de los aspectos salientes del trabajo sea su introducción en las complejidades de la interpretación de lo que dejan las pruebas PISA, tema reiteradamente simplificado en diversos ámbitos. Se define al Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA) como «el antecedente más grande y sistemático a escala mundial» en lo que refiere

a mediciones estandarizadas y comparativas de diferentes sistemas educativos, entendiéndose que esos insumos son esenciales a la investigación en torno a los aprendizajes como dimensión de la calidad educativa. Hay en él una guía, aunque puede haber otras, para manejar el difícil y muy discutido tránsito de lo cuantitativo a lo cualitativo, punto ineludible de llegada en materia educativa.

Educación técnica

Melissa Hernández, María José Rey y Emiliano Travieso toman como objeto de estudio la evolución de la enseñanza técnica en Uruguay en los últimos cincuenta años. Centran su análisis en tres déficits que han incidido a lo largo del período: la falta de articulación entre la formación educativa del subsistema técnico y las estrategias del país en materia de desarrollo, la débil interacción entre ese ámbito educativo técnico y el ámbito productivo y la falta de conexión entre los subsistemas educativos. Sobre el primer factor, imbricación entre enseñanza técnica y estrategias de desarrollo, concluyen que hubo pocos avances, lentitud y contramarchas. Sobre el segundo, el vínculo entre enseñanza y producción, destacan la debilidad institucional a la hora de establecer mecanismos de cooperación que contacten al estudiante con una práctica directa en el mercado laboral. Acerca de la articulación entre este subsistema y el resto del sistema educativo, los autores constatan una mayor y mejor vinculación con la Udelar y, con respecto a secundaria, la persistencia de dificultades para conciliar una visión integral que busque complementariedades. El problema de la dicotomía entre una formación exclusivamente propedéutica y otra con un enfoque hacia el trabajo es observado a lo largo del proceso, relacionándolo con cierta impronta cultural que ha promovido una escasa valoración de la formación técnica, dato persistente en el imaginario colectivo. Atraen también en este trabajo un anexo estadístico y otro que reseña las características de la enseñanza técnica en Finlandia, aportando a la formación de ideas más complejas, más elaboradas, en el terreno de los debates sobre educación.

Educación universitaria

Alexandra Lizbona y Dominique Rumeau («La educación universitaria en el Uruguay: continuidades, cambios y desafíos. 1960-2012») reflexionan sobre el acceso al nivel terciario y la democratización de oportunidades, y sobre los esfuerzos para que las instituciones universitarias contemplen la inserción profesional de los egresados en el marco de un modelo de desarrollo del país, a la vez que sean centros de relacionamiento con la sociedad y lugares de generación de conocimiento científico. Las autoras concluyen que la Universidad de la República tiene un rol principal en la promoción de un desarrollo nacional sustentable, pero sigue enfrentando desafíos: extender la universalización, aumentar las posibilidades de acceso en el interior, modernizar la gestión, promover más y mejor egreso, adaptarse a las demandas del empleo y a las necesidades productivas del país, consolidar la carrera docente, crear más posgrados, maestrías y doctorados, generar mayor movilidad estudiantil. Además, para reubicarse en un escenario globalizado, debe atender nuevos requerimientos, como potenciar la interdisciplinariedad, el dominio de lenguas extranjeras, y la movilidad de docentes y estudiantes.

Evolución de la estructura institucional y de la gestión de la educación pública. Agenda actual y desafíos a futuro

Lucas D'Avenia

La agenda actual en materia de institucionalidad y gestión evidencia un importante grado de apertura e incertidumbre dadas las dificultades para tramitar políticamente los programas de cambio y las debilidades programáticas del sistema político. Para presentar los desafíos a futuro se identificaron los principales ejes de discusión hacia 2013, que son presentados a continuación. Para cada uno se establecen las tensiones existentes, las interrogantes y desafíos abiertos, y las tendencias que podrían configurar escenarios alternativos.¹

Capacidades de gestión

Parecería necesario incorporar el fortalecimiento de las capacidades de gestión a cualquier programa de acción que busque introducir modificaciones sustantivas en el funcionamiento del sistema educativo. Esto se vuelve necesario a distintos niveles: a nivel central de cada uno de los organismos, a nivel de cada centro educativo y en otros niveles como la supervisión, o a nivel territorial, local o regional.

A nivel central es necesario desarrollar las capacidades de diseño y evaluación de políticas por parte de cada una de las ramas de la enseñanza, y por parte del sistema en su conjunto a través de las instancias de coordinación. Para esto se requiere fortalecer las unidades dedicadas a la generación y al análisis de información, sin perder de vista la necesidad de generar conocimiento sobre los diversos aspectos de los procesos educativos. Esto requiere unidades altamente calificadas, con perfiles adecuados y con capacidad de producir conocimiento pertinente. La gestión administrativa en general o en algunas áreas en particular, como en la infraestructura edilicia, presenta desafíos de adecuación de la gestión a los niveles de actividad actuales y demandas futuras. Los mecanismos de supervisión docente y las instancias intermedias entre las autoridades de cada uno de los consejos y los centros educativos deberían concebirse razonablemente en función de objetivos y necesidades para cada caso.

LUCAS D'AVENIA. Máster en Ciencia Política por la Universidad de la República. Profesor de Filosofía por el Instituto de Profesores Artigas (IPA). Docente ayudante en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad de la República.

1 La versión in extenso de esta investigación y la bibliografía pueden consultarse en <<http://www.fundacionasur.org>> y <<http://www.redmercosur.org>>.

También corresponde mencionar la importancia que ha cobrado el grado de autonomía para la gestión a nivel de los centros educativos. Al respecto existen iniciativas más o menos sistemáticas desde hace por lo menos dos décadas. En ningún caso han configurado fuertes disposiciones de descentralización y transferencia de recursos. También incluimos en este nivel el desarrollo de nuevas funciones técnicas a nivel de centros educativos que potencien el trabajo docente en el aula y articulen actividades pedagógicas en diversos espacios y momentos. En este sentido un conjunto variado de programas han creado funciones diversas asociadas con tareas educativas fuera del aula o en espacios complementarios que interpelan la estructura del trabajo docente como tradicionalmente ha sido concebida.

Se pueden pensar escenarios de mayor o menor grado de fortalecimiento de las capacidades de gestión, con énfasis puestos en diferentes aspectos. En cualquier caso deberán inscribirse en programas de acción que delimiten el horizonte y la intencionalidad de los cambios propuestos para cada organización.

Tensión público-privado

Bentencur² identifica una creciente, aunque aún marginal, importancia de actores «liberales» que postulan la gestión privada con mecanismos de subvención pública con base en la libertad de elección de las familias y de la eficiencia de proyectos que no dependen de la estructura burocrática estatal del sistema educativo. Este discurso que Bentencur³ considera que tiene baja incidencia en el sistema político, en el correr del año 2013 ha sido incorporado a algunas iniciativas legislativas de partidos de oposición. Un proyecto de ley (senador Pedro Bordaberry, 27/05/2013) propone que todo «centro educativo de gestión privada [...] habilitado por la Administración Nacional de Educación Pública, que imparta educación media básica y superior de tiempo completo [...] y que brinde un servicio de alimentación» (art. 3) en zonas que se considere «de contexto desfavorable» (art. 2), «podrán obtener financiamiento público [...] que se destinarán a los beneficiarios de la Tarjeta Uruguay Social» (art. 4). Pese a no prosperar en tanto iniciativa concreta, la presentación del proyecto por un referente de primera línea del Partido Colorado refleja un importante nivel de avance de esta tendencia liberal que contradice la tradición pública del sistema educativo uruguayo. Esta tradición ni siquiera se había visto sustantivamente afectada durante el proceso de reforma en el período 1995-2000 en un contexto regional que sí dio cabida a tendencias privatizadoras.

Este avance, si bien no pareciera haber un escenario en que prospere definitivamente, debe ser considerado en la medida en que pone en cuestión uno de los pilares constitutivos del sistema y que, en principio, cualquier escenario de futuro mantendría: el carácter estatal de la prestación de servicios educativos financiados con fondos públicos.

2 Nicolás Bentencur, «Aporte para una topografía de las políticas educativas en Uruguay: instituciones, ideas y actores», en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, volumen 21, número 1, 2012, p. 89, Montevideo.

3 *Ibidem*, p. 89.

Tensión entre autonomía y conducción política

Este tópico, que probablemente haya sido el que más estructuró el debate en materia institucional en el período estudiado, persiste y cobra nuevos significados. El lugar del gobierno en la conducción del sistema educativo, la inclusión de las políticas educativas como una política pública más, las formas de ejercer la autonomía de la ANEP y el papel que corresponde al MEC son temas que provocan controversias incluso en la coalición de izquierda en el gobierno, que tradicionalmente defendió la conducción autónoma de la educación en diversos debates. En un extremo hay actores del sistema político que identifican el ordenamiento legal actual con la conducción corporativa de los actores docentes. Sin embargo, otras posiciones, que representan quizá mayor novedad, han problematizado, si no la autonomía de la ANEP, la forma de ejercerla. Las intervenciones del vicepresidente (2010-2015) Danilo Astori son paradigmáticas de esta perspectiva.

Sin embargo, el debate público ha sido impreciso y por lo tanto las alternativas no se presentan con claridad. Se ha postulado a la autonomía institucional como factor inhibidor de cambio en la política y se ha identificado al carácter autónomo con el «gobierno docente» del sistema educativo. Y se ha reivindicado la necesidad de la conducción política por parte del gobierno y del sistema político como alternativa a una conducción endogámica o corporativa⁴. Pero también se ha jerarquizado la necesaria articulación de políticas educativas y políticas públicas (económicas, productivas, sociales, de ciencia y tecnología, entre otras)⁵. Los discursos políticos mencionados presentan dificultades analíticas dado su carácter de intervenciones públicas en contiendas políticas: ¿los problemas de conducción remiten a la naturaleza de ente autónomo de la ANEP o a la participación de consejeros electos por los docentes en los consejos aunque sea en minoría? ¿Cómo se explica la escasa diferencia en los resultados educativos de consejos integrados de diferente manera antes y después de la Ley General de Educación (LGE)? ¿Cómo opera y qué peso tiene el *path-dependence* [trayectoria dependiente] de la autonomía incluso con consejos directivos con mayoría de miembros por designación del Poder Ejecutivo?

A esta controversia se suman un conjunto de desafíos propios de la composición del ente autónomo ANEP. La arquitectura de consejos desconcentrados por rama de enseñanza y un consejo directivo —todos ellos colegiados— implica, al menos, los siguientes puntos de tensión para la toma de decisiones y para la gestión: la composición colegiada de los

4 Un ejemplo pueden ser las declaraciones del senador Luis Alberto Lacalle: «se precisa una conducción nacional de la educación. Pero hoy en día en la educación no funciona la democracia, porque el gobierno elegido por la ciudadanía no gobierna la educación. Hay que derogar la parte de la ley que les da a las corporaciones una medida demasiado grande. El Ministerio de Educación poco tiene que ver con la educación. Esta ANEP está teñida de corporativismo. Si vamos a una conducción nacional de la educación, hagamos como se hacía antes. Hoy la educación parece fuera del alcance del gobierno», en el Ciclo «Uruguay 2030 – Proyecto de Nación» de la Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresa 01/09/2011, disponible en: <http://www.acde.org.uy/noticia.php?id_noticia=77>.

5 Bentencur caracteriza a la posición «articulacionista» con esta preocupación. Esta posición generalmente se origina fuera del sistema educativo y centra su mirada en la incidencia social de los resultados educativos. «Autonomistas», «incrementalistas» y «liberales» son las otras posiciones que conforman su tipología de actores en la coyuntura de los gobiernos de izquierda.

consejos permite representación de intereses, perfiles y sensibilidades, sin embargo, obliga a diseñar mecanismos específicos de construcción de programas comunes y acuerdos consistentes; la tensión respecto a atribuciones y a horizontes programáticos en materia de política educativa entre el CODICEN y cada uno de los consejos constituye el otro punto que requiere formas de resolución que la estructura *per se* no proporciona; como tampoco la coordinación entre las ramas de la enseñanza queda garantizada en el actual diseño institucional. En este punto corresponde también señalar la importancia de considerar los límites de la incidencia del diseño en la dinámica institucional, y la importancia de la existencia de programas comunes, así como incentivos y vocación para la cooperación.

Existe un escenario poco probable de modificación de la conducción de la política educativa a través de la modificación completa del diseño autonómico. Existe un escenario con mayor probabilidad en que el Poder Ejecutivo a través del MEC desarrolle mayores capacidades de liderazgo, al menos en algunas áreas. También existen probabilidades de que se fortalezcan las capacidades por fuera de los organismos tradicionales, como sucedió con el Mides, el LATU o la ANII. Por último, existe también un probable escenario de escasa transformación en la materia, que podrá o no combinarse con tendencias de liberalización.

Participación y centralización

Las estructuras de participación creadas en la Ley General de Educación (LGE) a distintos niveles presentan desafíos de diversa índole. La modalidad de participación con mayor precisión en su configuración se da en la integración de docentes en los consejos des-concentrados de la ANEP y en su Consejo Directivo Central. En los restantes niveles los procesos presentan velocidades diversas y niveles de enraizamiento, apropiación e incidencia variados. Desde la propia ANEP y desde el MEC se han desarrollado algunas líneas de política para fortalecer algunos de estos ámbitos, en particular a nivel de los centros educativos (Programa Convivencia de la ANEP, por ejemplo) y a nivel de las Comisiones Departamentales de Educación (desde el MEC transfiriendo funciones, en materia de becas de enseñanza media y desde la Comisión Coordinadora del SNEP con instancias de intercambio entre autoridades y representantes departamentales por regiones).

La alta concentración de la gestión forma parte de la agenda. Los consejos de la ANEP tienen diversas modalidades de anclaje territorial: en el CEIP está consolidada una estructura tradicional de supervisión a nivel nacional con niveles jerárquicos a nivel territorial (inspecciones de zona, departamentales y nacionales); el CETP ha desarrollado en los últimos años una estrategia de regionalización a través de campus regionales con vinculación en muchos casos con actores sociales, productivos y locales; la territorialización del CES está fuertemente basada en los propios centros educativos.

La baja transferencia de funciones, escasa capacidad de decisión sobre recursos y la debilidad de estructuras intermedias entre las estructuras centrales de los consejos de educación y los centros educativos son desafíos importantes para desarrollar un modelo participativo. Del mismo modo, la integración de estudiantes y de actores sociales en instancias deliberativas y consultivas representa también un desafío a una estructura

fuertemente jerárquica en sus instancias burocráticas. Pero, al mismo tiempo, constituyen una posibilidad de enraizamiento social en las realidades locales y regionales, mejorando la capacidad de resolver problemas al incorporar las voces de los actores a instancias institucionales, fortalecer las dimensiones formativas vinculadas con el ejercicio de derechos y participación política de niños y jóvenes.

Por el grado de insistencia con que se ha instalado en la agenda el problema de la gestión altamente centralizada es probable un escenario de acciones destinadas a modificar esa realidad. Esto podrá hacerse con diversas herramientas. Más allá de las variantes, una tensión central está en la variable utilización de criterios de competencia o de cooperación. Por su parte, las diversas modalidades de participación podrán desarrollarse en un escenario que las profundice y procure herramientas para su desarrollo —que van desde la formación para la participación hasta la transferencia de responsabilidades de decisión a ámbitos de participación—, un escenario que mantenga las líneas actuales u otro que las inhiba.

La consagración legal del Congreso Nacional de Educación, y las dificultades para ser convocado en el primer año del período de gobierno como establece la norma, refleja dificultades respecto a la estructuración de espacios de participación, ya sea en materia de estructura y representación de actores e intereses, como en los aspectos sustantivos respecto a su agenda y al alcance de sus resoluciones. En el cuarto año de gobierno (2013) el Segundo Congreso Nacional de Educación se ha estructurado en una agenda más acotada respecto del primero y ha tenido anclajes territoriales a partir de las Comisiones Departamentales.

Institucionalidad de la enseñanza media

Los desafíos en materia de resultados a nivel de la enseñanza media, planteados como prioridad por parte de diversos actores políticos, no siempre han estado acompañados por propuestas de rediseño institucional en el tramo correspondiente del sistema. Los dos momentos de propuestas específicas de modificaciones institucionales relevantes son el Plan de la CIDE y la LGE. La LGE establece la creación de dos nuevos consejos que se ocupen del nivel medio básico y medio superior con base en los actuales consejos de Educación Secundaria y de Educación Técnico-Profesional, conjugando sus tradiciones. Otras alternativas centralizaron sus esfuerzos en la transformación curricular —por ejemplo en 1986 y 1996— y otras, incipientemente, procuraron desarrollar estrategias conjuntas entre varios consejos, como el Programa Tránsito entre Ciclos Educativos. Más recientemente se han presentado propuestas de fusionar el nivel medio básico con el ciclo primario⁶.

Los escasos avances en el sentido de lo dispuesto por la LGE evidencian las dificultades que suponen las innovaciones en materia institucional. ¿Es necesaria una reconfiguración institucional de la oferta educativa de enseñanza media para lograr definir nuevas

6 Véase por ejemplo las intervenciones de Fernando Filgueira en el marco del *think tank* en la Nueva Agenda Progresista afin al Frente Amplio, que procura desarrollar líneas programáticas hacia el gobierno 2015-2020 <www.nap.uy/index.php/component/k2/item/39-hacia-un-nuevo-modelo-educativo-fernando-filgueira>.

propuestas educativas y mejorar los resultados? ¿Son viables las alternativas de cooperación entre instituciones y tradiciones diferentes?

Existe un escenario probable de continuidad en materia institucional, que encuentra asidero en los escasos avances de cumplimiento de lo establecido en la LGE. Este escenario responde a la solidez de la consolidación de dos culturas institucionales en la enseñanza media⁷, una asociada a la formación para el trabajo y otra a la formación académica propedéutica para estudios superiores. Los escenarios de modificación no se avizoran con claridad.

Nueva institucionalidad de nivel terciario y universitario

Quizá una de las transformaciones en curso a nivel institucional más relevantes son los cambios en el mapa institucional universitario y terciario del país. La creación de una segunda universidad pública destinada a la formación técnica y tecnológica, la regionalización y descentralización de la Udelar a nivel nacional, la discusión de una tercera universidad pública destinada a la formación de docentes y la consolidación de un sistema con actores privados son algunas de las tendencias en curso. A esto se agrega la discusión sobre acreditación de carreras e instituciones terciarias a través de organismos especializados, para lo que han existido proyectos de creación de una agencia que no ha sido creada. Este escenario presenta amplias potencialidades, un conjunto de desafíos y no pocas interrogantes, en un contexto creciente de demandas de formación profesional y desarrollo de capacidades nacionales de producción científica y tecnológica.

Las transformaciones en las instituciones existentes de nivel terciario, el proceso de creación de la Universidad Tecnológica (UTEC) y el proceso de discusión que desembocó en un proyecto de ley de creación de la Universidad de la Educación (UNED) cuya negociación se encuentra en curso, abren un abanico de interrogantes al escenario a corto y mediano plazo en materia de gestión y diseño institucional. ¿Cuáles son los diseños institucionales que facilitan el desarrollo de capacidades académicas necesarias en instituciones universitarias? ¿Cómo se regulará un sistema público con múltiples instituciones? ¿Qué mecanismos facilitarán cooperación entre instituciones para instalar capacidades y compartir recursos? ¿Qué espacios de competencia quedarán abiertos y bajo qué regulaciones? ¿Qué sistemas de incentivos serán comunes, cómo se articularán políticas de enseñanza y políticas de investigación entre universidades autónomas y con las demás instancias del sistema educativo y del Estado?

El escenario instalado es el de pluralidad de actores heterogéneos entre sí. Las variantes dependerán del tipo de relacionamiento que se producirá entre ellas y de los marcos regulatorios comunes. Pero también hay escenarios divergentes respecto al logro de consolidar capacidades académicas de alta calidad que articulen la formación universitaria de grado y posgrado con actividades de investigación.

7 Véase por ejemplo, Verónica Filardo y María Ester Mancebo, *Universalizar la educación media en Uruguay: ausencias, tensiones y desafíos*, Colección Artículo 2, Comisión Sectorial de Investigación Científica, Universidad de la República, Montevideo, 2012, que recoge la importancia de estas dos tradiciones en el discurso de actores del sistema.

(Re)pensar la educación secundaria para los próximos diez años. De la macro a la micropolítica educativa

Santiago Brum / Karina Silva

En el trayecto de la investigación se presentó la necesidad de reorientar la construcción de escenarios y la proyección de estrategias dando respuesta a la pregunta ¿hacia dónde vamos? En los sesenta la cuestión del desarrollo ocupó la primera escena, hoy, en un ciclo de crecimiento económico, vuelve a emerger el debate. En este sentido, secundaria es un eslabón fundamental en el proceso en el que se tiene que avanzar apostando a la justicia social, dando respuestas a la concepción del valor de lo educativo como derecho social. Esto es posible con una propuesta educativa que apueste en sus estrategias y dinámicas a superar los mecanismos de exclusión, recuperando, en el espacio del imaginario, su rol de reducto de posibilidades para la sociedad uruguaya.¹

Desde una visión global y de carácter retrospectivo, con relación al conocimiento especializado, los informes sobre la educación uruguaya de carácter oficial o cuasi-oficial no son abundantes. En estos últimos cincuenta años contamos con el informe de la CIDE (1965), el elaborado por la oficina de la CEPAL en Montevideo en el primer lustro de los noventa, «el Informe Nacional de los Objetivos del Desarrollo del Milenio en el año 2005, y los aportes en educación de la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia a partir de 2008»². A estos se deben sumar una gran cantidad de artículos especializados en el marco de la Udelar, particularmente en la Facultad de Ciencias Sociales. También informes realizados por ANEP-CODICEN, sistematizados a partir de entrados los noventa, informes de organismos internacionales (UNESCO, UNICEF, CEPAL, BID, BM, OEI) y en una proporción mucho menor de universidades privadas. Esta situación de pocos informes oficiales de carácter universal y la proliferación de una gran cantidad de publicaciones y artículos de divulgación desde diferentes ámbitos, muchas veces no conectados entre ellos, suman a

SANTIAGO BRUM. Profesor de Historia con posgrado en Gestión de Políticas Públicas. Integra uno de los equipos de investigación del Consejo de Educación Secundaria.

KARINA SILVA. Candidata a Doctor. Máster en Lógica y Filosofía de la Ciencia por la Universidad de Valladolid. Docente Ayudante de Historia y Filosofía de la Ciencia en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad de la República.

- 1 La versión in extenso de esta investigación y la bibliografía pueden consultarse en <<http://www.fundacionasur.org>> y <<http://www.redmercosur.org>>.
- 2 Nicolás Bentancur, «El diagnóstico y la acción: conocimiento institucionalizado y políticas educativas en el Uruguay posdictatorial (1985-2010)», en *X Jornadas de investigación Facultad de Ciencias Sociales*, Montevideo, 2011, p. 2.

la idea de fragmentación tanto en el terreno del diagnóstico como en el de las propuestas. Un desafío por delante es la creación de un registro activo, clasificado por áreas de problemas o abordaje, que reúna el conocimiento especializado sobre educación, dando coherencia al conocimiento elaborado, evitando la tendencia a la repetición, y que dé continuidad a las políticas de Estado en lo educativo. El esfuerzo efectuado por el INEEd representa un avance en dicha dirección. Como vimos en el análisis del proceso de los noventa, las reformas educativas que persiguen un enfoque progresivo tienden a encontrar menos dificultades políticas en el «juego de los actores» que aquellas más globales o radicales. Ante la percepción reiterada de la crisis educativa, desde las orientaciones de política se abre una ventana de oportunidad para acordar políticas de Estado educativas en torno a los grandes objetivos. Se debe apostar a que trasciendan los ciclos electorales y tiendan a generar un equilibrio entre los elencos estables y su renovación, en los aportes de innovación y desarrollo de las propuestas de transformación. Los acuerdos políticos, si pretenden tener una amplia base de legitimación, deberían tener su contraparte en el acuerdo social con los actores directos en pos del proyecto de desarrollo.

En función de los antecedentes, urge la necesidad de tomar definiciones ante la tensión resistente entre centralización y descentralización de los procesos de gobernanza educativa. Una transformación educativa exitosa que contemple la diversidad será efectiva si se supera la lógica binaria en los lineamientos de políticas, articulando iniciativas flexibles y experimentales desde lo micro con los lineamientos generales en función del proyecto global. En un contexto favorable para la transformación, el apoyo de la ciudadanía se puede lograr si los encargados de impulsar las transformaciones se adelantan, desarrollan campañas de información e incentivan la participación apostando a un empoderamiento ciudadano de la educación como «responsabilidad de todos».

El diseño de políticas debería enfocarse en la recuperación, principalmente entre los sectores más vulnerables, de la valoración del estudio en secundaria para la mejora de las condiciones de vida. Desde este punto de vista se puede profundizar en el análisis la mejora de los indicadores asociados a la educación nocturna y su vínculo con los programas implementados que permiten conciliar las responsabilidades laborales con la demanda de la formación. También el rol de las familias es gravitante, la realización de actividades en las que se revalorice desde el centro a aquellos jefes o jefas de hogar en situaciones vulnerables puede iniciar un camino de resignificación de la tarea social de la escuela a la interna del núcleo familiar. En la cultura letrada en la que nos encontramos inmersos se invisibilizan los saberes de las experiencias cotidianas. Actividades diseñadas en coordinación con asistentes sociales, equipos multidisciplinarios y la colaboración docente pueden generar intercambios con los estudiantes en los que aquel jefe o jefa de hogar cuente algunos de los saberes que posee, acercando el centro a las familias, dignificándolas socialmente y generando la revalorización de la educación de sus hijos. La clave se encuentra en la creatividad, la apuesta a la innovación y la existencia de actores que lideren y sostengan los procesos. En este sentido, la apuesta a revertir la exclusión en la universalización debe tener una de las principales vías de acción en la concepción de la educación como política social (en su sentido amplio) y de la docencia social como una de las dimensiones a construir en el proceso formativo de los profesionales de la educación.

La amortiguación de las diferencias de partida debe ser considerada atendiendo las áreas duras vinculadas a la retención y el egreso, así como también al tránsito entre niveles. Con relación a los programas de reingreso, hay formatos pedagógicos que requieren mayor especificidad en un sistema en el que predomina el currículum tradicional. Las propuestas curriculares en los núcleos «críticos» del sistema deberían apostar al vínculo entre los contenidos y las realidades vividas, los elementos propios de la cultura juvenil y la apuesta al aprendizaje en red, colaborativo, que incluya las redes de información, la informática, el deporte y otras actividades de interés de la etapa del desarrollo en la que se encuentran. Los métodos de evaluación que vuelven a reeditar en su vida escolar la frustración de la carencia alejan a los estudiantes más vulnerables del quehacer educativo; de allí la necesidad de acompañarlos desde la cercanía cuando ingresan o transitan en el sistema formal. Estas iniciativas, flexibles y adaptables a los contextos y centros, no deben implicar una disminución de la calidad, sino una resignificación de su sentido asociada a potenciar las condiciones de los estudiantes desde la diversidad, sin focalizar los mecanismos de evaluación en la importancia de los resultados desde su perspectiva tradicional.

Atendiendo la fuerza en la mentalidad colectiva de la propuesta educativa universal, y la resistencia que han tenido las propuestas de diferenciación de los centros en los colectivos docentes, se deberán indagar caminos posibles para que estos se involucren en la confección de estrategias que atiendan realidades que son diversas, de forma tal que se articule, con el compromiso de los actores, acciones que apuesten a superar la oposición universalismo-focalización. Esto es posible por medio de una propuesta articulada de ambos que potencie sinérgicamente nuevas experiencias, que incluso pueden ser colaborativas en la transferencias de información y estrategias en un trabajo en red entre los cuerpos directivos, los docentes, estudiantes y padres de centros que comparten la mismas problemáticas. Los programas en que cada uno de los actores ejercen parte del control sobre los objetivos planteados han «sido una fuente permanente de tensiones, debido al papel que cada institución y cada actor cumple para la buena marcha de los procesos» (Vaillant, 2009: 39), viviendo las encrucijadas generadas entre las orientaciones de política, la aplicación de las políticas y su cristalización en los actores que ven la ejecución desde sus lugares de acción. En este sentido se debe fortalecer la innovación por medio de la formación permanente de los cuerpos directivos, respaldando los liderazgos colectivos e individuales en los centros, paralelamente con una fuerte apuesta a la revalorización de la profesionalización docente y del control autónomo frente a sus prácticas (estrategias de centro, rediseños curriculares, elección de mecanismos de evaluación, etcétera). Se debe apostar a amalgamar la experimentación y la autonomía con la función orientadora de la centralidad desde la perspectiva de la negociación. En suma, experimentación desde lo micro en función de unos pocos lineamientos generales claros desde lo macro.

Si bien hay experiencias exitosas de liceos públicos, también hay instituciones que cargan con un estigma generado por diferentes factores. En la búsqueda de soluciones, la derivación de los estudiantes a los centros debería diseñarse según criterios pedagógicos y no mediante mecanismos administrativos, ya que en la disputa por las «mejores plazas» ganan aquellos que tienen un mejor desempeño escolar o más respaldo familiar, con lo cual se reproducen los mecanismos que reafirman la vulnerabilidad. Un nuevo

modelo educativo debe propender a superar «el malestar docente» a través de líneas de acción que apunten a la formalización de las situaciones (interinos-efectivos), la disposición de propuestas atractivas de formación permanente, la vinculación temporal sostenida a la vida de determinados centros, la concentración horaria, la elección de horas considerando la antigüedad, pero también el esfuerzo por la capacitación personal, las estrategias de trabajo colectivo que retroalimenten intercambios de coformación liderados por los propios docentes con relación a sus pares en las instancias de coordinación. También se deben atender particularmente los mecanismos de incentivos. En la construcción de escenarios de implementación, la resistencia de los gremios de educación ante aquellos que son de carácter económico debe impulsar a atender estas demandas y ensayar nuevas posibilidades. El incentivo no tiene que ser exclusivamente un mecanismo económico, puede ser de financiación de ofertas formativas, de cupos en equipos de investigación docentes por región, entre otros. Se deberían buscar los mecanismos (previendo efectos correlacionados) para que los docentes más calificados o noveles con la especialización adecuada opten por los centros donde los mecanismos de exclusión en la universalización se hacen más evidentes, escenario de muy difícil aplicación sin asociarlo a alguna forma de incentivo. En aquellos centros donde las condiciones edilicias no acompañan, lo material edilicio tiene su reflejo en el deterioro de lo humano desde la perspectiva de la tarea. En un nuevo modelo educativo, la dignificación docente también debe pasar por lo económico, como medio que permita la focalización en el trabajo, la reflexión sobre las prácticas y la investigación.

Por último, una propuesta educativa que atienda las posibles modificaciones de las próximas décadas deberá dar cuenta de los cambios en los vínculos entre el mundo adolescente y el adulto. La referencialidad adolescente, producto de cambios en las estructuras de autoridad, se reorienta cada vez más hacia sus pares. Más allá de que se trata de una particularidad de la etapa vital, se inscribe como un signo del cambio cultural, donde recurren cada vez menos a los adultos, pero sin embargo reclaman su presencia. Por tal razón, las estrategias del sistema que apuesten a una docencia directa e indirecta de la cercanía pueden incentivar la identificación de los jóvenes con los centros y la mejora en los tan mencionados resultados. Ante la percepción de crisis cabe pensarla en clave de oportunidad y de allí transformarla en posibilidades. Piezas de un puzzle complejo que tiene el desafío de la urgencia, la necesidad de adecuar la educación en el marco del proyecto de desarrollo y el sentido de realidad ante la experiencia acumulada de que las transformaciones efectivas y duraderas no surgen a golpe de horno.

LA MIRADA DE LOS JÓVENES

Dentro del ciclo de actividades del Proyecto «Uruguay+25» la Fundación ASTUR hizo un llamado de consulta dirigido a jóvenes nacidos a partir de 1985 que quisieran compartir con la Fundación su visión de qué es deseable y posible para nuestro país en cualquiera de los aspectos económicos, culturales, políticos y sociales, y qué medidas pueden ser propuestas para alcanzar tales objetivos. Como ejemplo, algunas de las preguntas que intentamos responder son: ¿Qué tipo de educación necesita nuestro país? ¿Cómo lograrlo? ¿Cómo profundizar la democracia? ¿Qué camino hay que recorrer para tener un país más equitativo? ¿Cómo avanzar en la integración regional? ¿Qué papel puede jugar Uruguay en la comunidad internacional? ¿Cuál es el manejo óptimo de nuestros recursos naturales y energéticos? ¿Qué transformaciones en la organización del Estado son deseables?

Obedeciendo a la letra y al espíritu del llamado, se ha considerado a los textos recibidos como otros aportes a la reflexión acerca de nuestro país. A continuación se publica un resumen de los planteamientos que llegaron en tiempo y forma, ciñéndose a lo establecido.

Lucía Atchugarry: Una generación puente

Formo parte de una generación que nació y creció en conjunto con la tecnología, que ha revolucionado el pensamiento humano, las actitudes y los estilos de vida, por eso somos impacientes, ansiosos, queremos todo rápido. Tenemos una responsabilidad, ser los conectores entre las generaciones pasadas y las que vienen detrás de nosotros. Tenemos en nosotros la semilla del cambio, sabemos que podemos hacerlo. Es necesario aportar ideas, formular proyectos, intercambiar pensamientos.

Ya se probó que el capitalismo y el comunismo no funcionan, no llevan al bienestar y a la felicidad del ser humano. Uno incita a la avaricia, al derroche, al consumismo, a la ambición por el dinero y lo material. Otro conduce a perder la mirada a futuro, dejando a los súbditos en la miseria, con derechos recortados y sin reclamos. ¿No sería más fácil y mejor para todos vivir en un mundo de solidaridad, colaboración, amistad, amor, bienestar, respeto por la naturaleza y el medio ambiente? ¿En qué punto de la historia hubo esta involución del pensamiento?

Uruguay es un país con muchísimo potencial, pero fallan la organización y la administración, abundan los recursos pero los servicios —salud, seguridad, educación— empeoran. Hace unos días leí una frase de Mark Twain, «no hay inteligencia óptima que no sea malograda por una educación que no sea óptima»: es injusto negar a los niños y jóvenes la posibilidad de llevar al máximo sus capacidades. Sin educación no hay futuro.

En políticas medioambientales Uruguay está muy retrasado, no hacemos lo suficiente para preservar nuestros recursos naturales productivos. Es preocupante lo de los cultivos transgénicos y el abuso de los agroquímicos, cuyos efectos no han sido correctamente evaluados. Lo más lógico sería promover la agricultura orgánica. Hoy se cree que porque un negocio es rentable es buen negocio. ¿Por qué no ser los primeros en derrocar al capitalismo de la explotación desmesurada de recursos, en función del enriquecimiento de unos pocos, y seguir un poco más de cerca la teoría económica de la *décroissance*?

Franco Azzato: Un Estado custodio y árbitro

Hay que cambiar la conformación del Estado, para que sea custodio fiel de los bienes de la comunidad y arbitre el libre juego productivo y comercial que se genere en la sociedad. No puede ni debe ser competidor, produciendo o interviniendo en acciones comerciales en forma directa. Al ser incapaz de desarrollarse técnicamente, enlentece el mejoramiento y la competitividad comercial. El Estado debe ser propietario de los rieles y las estaciones, pero no de las compañías propietarias de los trenes. Puede ser dueño de las líneas de comunicación, pero no de las compañías telefónicas que las utilizan. Así el país podrá contar con un Estado eficiente, justo, más barato, de mejor calidad, y que no sea apoyo para los gobiernos de turno.

Habría que rediseñar la política exterior, un bien perdido en aras de ideologías perimidas. El MERCOSUR ha sido una barrera que nos ha hecho perder oportunidades magníficas, se ha usado como un foro para atacar países con los que deberíamos tener excelentes y muy convenientes relaciones.

En cuanto a la educación, es necesario despolitizarla. La única opción viable es lograr educandos que aprendan, que sean aplicados, que sepan convivir en sociedad, que sean respetuosos de los valores familiares, sociales, patrios, etcétera.

Para profundizar la democracia se debería ir a un sistema parlamentario, las mayorías circunstanciales deberían reconocer a las minorías, y no se debería legislar cuando las encuestas muestran una oposición al tema, porque democracia es acatar la voluntad popular. Deberían reunirse cuatro o cinco líderes y redactar un borrador con los temas fundamentales, sería el comienzo de algo.

Gonzalo Croci: *La educación nos hará libres*

Es difícil pensar en algo más esencial que la educación: es la base elemental para la evolución de la sociedad, una herramienta básica del Estado, y un derecho fundamental del pueblo. Varela sostenía que «educar es una acción que se extiende desde el principio hasta el fin de la existencia humana».

Hoy están puestos en duda los rasgos positivos que caracterizaron nuestra educación pública, laica, sólida y de alto nivel. Sería necesario que los liceos fueran de tiempo completo, para que haya mejor preparación, para alejar a los jóvenes de influencias negativas, y para que los padres puedan trabajar ese tiempo. También que se profundizara la educación cívica y moral, para que los jóvenes entiendan que son parte de un todo, que mayores beneficios para algunos no justifican la injusticia para otros.

Si el pueblo es educado se fortalecerá la democracia, se tomarán las decisiones más adecuadas, no se permitirán abusos de poder, nadie será manipulado por políticos, medios o empresas. Hay que darle a los jóvenes todas las herramientas para razonar, pensar y juzgar, sin dogmatismos y sin encasillar el pensamiento, para que formen libremente sus principios y creencias.

Alejandro Guedes: *Un cambio de actitud respecto a la ciudad*

En torno a la recolección de residuos en Montevideo se generan varios problemas, además de tener una ciudad sucia se han generado condiciones para el trabajo infantil y para el trabajo irregular, sin protección social. En torno a la clasificación de residuos se estima un movimiento anual de 72 millones de dólares, pero ocurre que el clasificador es el más explotado de la cadena productiva, y ese dinero tampoco llega a las arcas departamentales.

Habría que derogar el decreto de 1990 que habilita la recolección y clasificación de residuos por particulares. Habría que aumentar la inversión, reordenar el gasto y reorientar el actual sistema. Sería necesario estudiar el sistema de contenedores subterráneos, crear un Departamento Científico para maximizar el reciclaje, y avanzar en control y sanción de vecinos que atentan contra la salud derramando residuos y destruyendo contenedores.

Otras medidas: puntos para desechos tecnológicos; articulación de la disposición final con la producción de energía eléctrica; campañas de concientización; integración formal de los recicladores al circuito.

Ignacio Lorenzo: El Uruguay meta urbano

Es necesario repensar Montevideo como una clave del desarrollo sostenible nacional, para habilitar procesos profundos de innovación. Pese a la temprana urbanización, hay un estancamiento poblacional, debido a la falta de diversidad de las actividades económicas en las ciudades, que no atraen inmigración. Habría que habilitar la inmigración global y mejorar la conectividad.

La ciudad es el sitio privilegiado para los intercambios de información, los vínculos humanos y los procesos de innovación. Pasar de la descentralización a la concentración y movilidad, subsidiando el desplazamiento de investigadores y estudiantes hacia Montevideo. La ciudad también permite desarrollar servicios a costos menores para el Estado y los consumidores.

La mayor diversidad y tolerancia de las sociedades urbanas permitiría niveles más altos de democracia, participación comunitaria, y ascenso social. Habría que desarrollar vivienda social heterogénea en las áreas centrales urbanas, junto con espacios verdes y públicos en diferentes áreas. También sería necesario centrar la tributación en la propiedad inmueble.

María Eugenia Pereira: Uruguay centro de distribución regional

Por ser un pequeño país rodeado de amplios mercados Uruguay tiene condiciones para ser, de cara al próximo cuarto de siglo, un centro de ingreso, agregado de valor y exportación de productos para el resto de América: el «efecto Rotterdam».

Para ello sería imprescindible tener recursos energéticos propios, crear nuevos puertos de aguas profundas, cambiar las condiciones dentro del MERCOSUR, de forma que se puedan negociar TLC libremente con otros países, teniendo como meta central el ingreso a la Transnational Pacific Association, proyecto que parecería ser la tendencia central a futuro en materia de integración y beneficios comerciales.

En cuanto a la educación, sería necesario incorporar en los programas de primaria y secundaria temas de economía y otros relativos a las oportunidades de inserción internacional, con una orientación más práctica. El modelo de desarrollo planteado garantiza un crecimiento económico que, de ser bien distribuido, solidificaría nuevamente la clase media uruguaya tradicional, una forma de detener la creciente espiral de inseguridad.

Belén Reyes: El ejercicio de la democracia

La democracia se profundiza incentivando la participación desde la infancia y en la juventud, brindando respuestas y ejemplos claros, demostrando que sus planteos son tenidos en cuenta, y que sus ideas y acciones generan consecuencias para la sociedad. La democracia debe ejercitarse en las instituciones educativas, en el barrio, en todos los niveles. Debería comenzarse por incorporar mayor información sobre el sistema democrático en los distintos niveles educativos, brindando ejemplos cotidianos.

Nuestra educación necesita una educación más amplia, flexible y dinámica, que tenga en cuenta las realidades de los estudiantes. Todas las escuelas deberían ser de tiempo completo. El Estado debería facilitar el acceso a los deportes en la escuela pública y el liceo. Habría que enseñar valores a través de acciones de trabajo social o ambiental. En la Universidad las carreras deberían ser más interdisciplinarias, y la formación de posgrado más accesible. El sistema educativo en general no es compatible con las realidades laborales.

Ignacio Rivas: *Recursos naturales, crecimiento y desarrollo*

Crecer significa aumentar de tamaño, un incremento cuantitativo; desarrollarse sería «expandir las potencialidades con que se cuenta, acceder a un estado más pleno», una mejora cualitativa. De acuerdo a Amartya Sen, el fin último del desarrollo no es aumentar la riqueza sino el grado de libertad de los miembros de una sociedad, para que ejerzan ampliamente sus opciones existenciales. La libertad no es el medio para incrementar las riquezas, sino que la riqueza es la condición para que aumente la libertad. Si el crecimiento se transforma en un fin en sí mismo, limita las libertades, en primer lugar tener una vida saludable.

Desde siempre la economía uruguaya, su vínculo con el mundo, ha estado relacionado con la explotación de los recursos naturales. En la última década se han diversificado los destinos, pero no el tipo de productos exportados. El crecimiento de la producción y exportación de soja tiene sus contrapartes negativas en lo productivo, lo ambiental y lo social. Los proyectos mineros también obligan a considerar todos los costos, y la conclusión es que los beneficios son dudosos. En el caso de la celulosa, se ha formado un enclave que no genera desarrollo. La especialización en país exportador de materias primas, además, nos aleja de otras opciones de desarrollo.

Hay medidas que es necesario tomar, actuando como bloque, MERCOSUR o Sudamérica: terminar con los subsidios perversos a las empresas extractivistas, incorporar a los precios de exportación los costos ambientales y sociales, evitar que la competencia acarree la destrucción irreversible de la Naturaleza. La educación tiene un rol esencial para decidir, como sociedad, el modelo de desarrollo a seguir, cómo considerar a la naturaleza y cómo utilizar sus recursos.

Notas de los autores

Diego Aboal

Doctor en Economía por la University of Essex (Reino Unido). Máster en Economía por la London School of Economics (Reino Unido) y Máster en Economía y Licenciado en Economía por la Universidad de la República (Udelar). Director del Centro de Investigaciones Económicas (Cinve), profesor de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEA) de la Udelar y de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad ORT. Anteriormente fue docente en la Universidad de Cambridge (Reino Unido) y de la Universidad Católica de Uruguay, y asesor del ministro de Economía y Finanzas de Uruguay. Sus principales áreas de investigación son la economía de la innovación y la economía política.

Cecilia Alemany

Doctorando del IHEAL-Universidad París III Sorbonne La Nouvelle. Máster en Prospectiva Internacional por la Universidad París V René-Descartes y Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad de la República (Udelar). Gerente de proyectos de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) en Uruguay. (Su participación en esta obra es a título personal y no representa a UNOPS). Está vinculada a la Red MERCOSUR desde 2001 desde donde coordinó los estudios de base del Proyecto «Uruguay+25». Docente del Instituto Universitario del Centro Latinoamericano de Economía Humana (IU-CLAEH) desde 2002, y docente invitada de cursos/talleres a nivel nacional e internacional.

Pablo Angelelli

Licenciado en Economía por la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Ha realizado dos maestrías: una en Políticas Públicas en la George Washington University y otra en Economía y Desarrollo industrial en la Universidad Nacional de General Sarmiento. Especialista Senior en la División de Competitividad e Innovación en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), donde trabaja desde el año 2000, primero en Washington D.C. y desde 2007 en la oficina de Uruguay. Previamente trabajó en el Ministerio de Economía de Argentina, en la ONG FUNDES y en la Universidad Nacional de General Sarmiento.

Rodrigo Arim

Doctorado en Economía, Programa de Doctorado Latinoamericano (Programa conjunto de Universidad Torcuato Di Tella; Universidad de Chile e Instituto Tecnológico de México - Tesis en curso). Posgrado en Economía, Universidad Torcuato Di Tella-UTDT y Licenciado en Economía por la Udelar. Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEA) de la Universidad de la República (Udelar). Profesor Titular de Economía I de la FCEA, Profesor de Economía Laboral de la Maestría en Economía de la misma Facultad.

Juan Artola

Estudió Sociología y tiene una Maestría en Relaciones Internacionales. Ha sido consultor en Centroamérica del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y trabajó durante veinticinco años para la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en Nicaragua, Perú, Haití, República Dominicana, México y Argentina. Actualmente es investigador y docente de posgrado en el Instituto de Políticas Migratorias de la Universidad Nacional Tres de Febrero (UNTREF) en Buenos Aires.

Viviana Barreto

Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad de la República (Udelar), maestranda en Relaciones Internacionales, Economía Política e Integración Regional por la Udelar. Miembro del equipo técnico del Centro para la Formación en Integración Regional (CEFIR). Trabaja sobre asuntos de integración regional y sindicalismo.

Luis Bértola

Doctor en Economic History, Universidad de Gotemburgo, Suecia. Fue decano de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) de la Universidad de la República (Udelar) y Miembro del Consejo Directivo Central de la Udelar. Profesor Titular, en Régimen de Dedicación Total, Programa de Historia Económica y Social, FCS. Coordinador de la Unidad Multidisciplinaria, Programa de Historia Económica y Social y Maestría en Historia Económica (FCS, Udelar). Profesor invitado a cursos de posgrado y seminarios en numerosas universidades a nivel regional e internacional. Presidente de la Asociación Uruguaya de Historia Económica y miembro del Comité Consultivo, Capítulo Uruguay, Sociedad Internacional para el Desarrollo.

Reto Bertoni

Doctor en Historia Económica por la Universidad de la República (Udelar). Profesor Adjunto del Programa de Historia Económica y Social de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) de la Universidad de la República (Udelar). Encargado del curso Historia Económica de América Latina en la Maestría en Historia Económica y del curso Problemas del Desarrollo. Coordinador de la Licenciatura en Desarrollo. Responsable del Instituto de Desarrollo Sostenible, Innovación e Inclusión Social (IDIIS). Área principal de investigación: energía, innovación y desarrollo.

Federico Bervejillo

Arquitecto por la Universidad de la República (Udelar). Diplomado en Gestión del Desarrollo Regional, ILPES-CEPAL. Catedrático de Urbanismo, Ambiente y Paisaje de la Universidad ORT, Uruguay. Ex director Nacional de Ordenamiento Territorial de Uruguay. Consultor en urbanismo.

Gustavo Bittencourt

Máster en Economía Internacional por la Universidad de la República (Udelar). Investigador en el Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS), Udelar, y profesor de Economía Internacional y de Economía de América Latina (FCEA, Udelar). Fue asesor económico de la Dirección de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), Presidencia de la República, Uruguay.

Santiago Brum

Profesor de Historia. Posgrado en Gestión de Políticas Públicas. Becario en el estudio de Genocidios y Derechos Humanos en el Holocaust Museum Houston y Yad Vashem. Ha trabajado en participación adolescente para UNICEF y el Consejo de Educación Secundaria (CES). Ha coordinado equipos de convivencia y participación estudiantil en enseñanza privada. Actualmente es integrante de uno de los equipos de investigación del CES, y posee diversas publicaciones sobre derechos humanos, políticas educativas y participación adolescente.

Gerardo Caetano

Doctor en Historia, Universidad Nacional de La Plata. Coordinador Académico del Observatorio Político del Instituto de Ciencia Política (ICP) de la Universidad de la República (Udelar). Director Académico del Centro para la Formación en Integración Regional (CE-FIR). Presidente del Consejo Superior de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Representante titular por la subregión Argentina-Uruguay en el Consejo Directivo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Investigador y Docente grado 5 en la Udelar. Investigador nivel III en el Sistema Nacional de Investigadores de Uruguay (SNI).

Fabrizio Carneiro

Licenciado en Ciencia Política por la Udelar y actualmente está finalizando una maestría en Ciencia Política (Universidad Torcuato Di Tella, Argentina). Investigador y docente del Instituto de Ciencia Política (ICP) de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (Udelar).

Marcelo Castillo

Licenciado en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Sociales (FCS), de la Universidad de la República (Udelar). Es investigador y docente del Área de Estado y Políticas Públicas, subárea Políticas de Bienestar del Instituto de Ciencia Política (ICP), de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS), Udelar.

Gustavo Crespi

Doctor en Estudios de Política de Ciencia y Tecnología de la Universidad de Sussex (SPRU), tiene una Maestría en Desarrollo Económico y Comercio Internacional de la Escuela de Economía y Administración de Negocios de la Universidad de Chile, y una Licenciatura en Economía de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Especialista Líder en la División de Competitividad e Innovación en el BID. Miembro del Consejo editorial de las revistas: *Research Policy*, *The International Journal of Technology Learning, Innovation and Development*.

Alberto Couriel

Contador Público y Economista egresado de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEA) de la Universidad de la República (Udelar). Profesor universitario. Senador de la República por el Frente Amplio, miembro del Parlamento desde 1989 en que fue elegido diputado por el mismo partido.

Lucas D'Avenia Frávega

Profesor de Enseñanza Media de Filosofía (IPA, ANEP). Estudios avanzados en la Licenciatura en Ciencias de la Educación (FHCE, Udelar) y la Maestría en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales (FCS) de la Universidad de la República (Udelar). Docente ayudante en el Departamento de Pedagogía, Política y Sociedad del Instituto de Educación de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FHCE) de la Udelar. Se ha desempeñado en cargos de gestión académica (Udelar) y de proyectos educativos (ANEP).

Germán Deagosto

Licenciado en Economía por la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEA) de la Universidad de la República (Udelar). Docente interino grado 1 del Departamento de Macroeconomía de la Udelar. Investigador del Departamento de Economía de CPA Ferrere.

Mauricio de Rosa

Licenciado en Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEA) de la Universidad de la República (Udelar) y estudiante de la Maestría en Economía de la misma casa de estudios. Ayudante de investigación grado 1 del Instituto de Economía de la FCEA, Udelar. Asistente Académico del Rector de la Udelar.

Javier de Haedo

Economista graduado de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEA) de la Universidad de la República (Udelar). Actualmente consultor independiente. Docente de la Universidad ORT. Columnista en «Economía y Mercado» de *El País* y en *Voces*. Fue director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) entre 1993 y 1995 y subsecretario del Ministerio de Economía y Finanzas en 1991.

Juan Faroppa Fontana

Doctor en Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República (Udelar). Integran-te del Consejo Directivo de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo de Uruguay y Profesor Asistente de la Cátedra de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Udelar. Fue Subsecretario del Interior del Gobierno de Uruguay y miembro de la Secretaría de Seguimiento de la Comisión para la Paz de Uruguay. Docente del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH).

Federico Fraga

Licenciado en Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEA) de la Universidad de la República (Udelar). Actualmente desempeña el cargo de investigador del Departamento de Economía de CPA Ferrere.

Adolfo Garcé

Doctor en Ciencia Política por la Universidad de la República. Se desempeña como profesor e investigador en Régimen de Dedicación Total en la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) y en la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEA) de la Universidad de la República (Udelar). Desde 2009 integra el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) (Nivel 1). Desde el año 2010 es también editor de la *Revista Uruguaya de Ciencia Política*.

Rodrigo González

Licenciado en Economía por la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEA) de la Universidad de la República (Udelar) e investigador del Departamento de Economía de CPA-Ferrere.

Bibiana Lanzilotta

Doctorando de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) de la Universidad de la República (Udelar). Máster en Economía por la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEA) de la Udelar. Tiene estudios de Posgrado en Economía Ambiental (en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Argentina y en FCS, Udelar). Es investigadora Senior del Centro de Investigaciones Económicas (Cinve). Docente de Métodos Cuantitativos en Cinve y en el Diploma en Finanzas de la Universidad ORT, Uruguay.

Andrés López

Doctor en Economía de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Director del Centro de Investigaciones para la Transformación de Argentina (CENIT). Director Ejecutivo de Red MERCOSUR. Profesor Titular y Director del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

Cristina Lustemberg

Médica pediatra graduada de la Facultad de Medicina de la Universidad de la República (Udelar). Entre el 2007 y 2011 se desempeñó como responsable del Área Niñez y Adolescencia de la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE) uruguayo, participando activamente en la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia. Desde 2012 es coordinadora del programa Uruguay Crece Contigo en el Área de Políticas Territoriales de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de la Presidencia de la República.

Daniel Martínez Cué

Sociólogo, especializado en desarrollo rural y en funcionamiento del mercado de trabajo. Ha sido director del Centro Nacional de Reforma Agraria en Perú, investigador del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) en Panamá y funcionario de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), organismo del que se retiró en 2006 siendo Director Regional para las Américas.

Carmen Midaglia

Doctora en Ciencia Política por el Instituto Universitario de Pesquisas de Río de Janeiro (IUPERJ), Brasil. Investigadora y docente del Área de Estado y Políticas Públicas, subárea Políticas de Bienestar, del Instituto de Ciencia Política (ICP), de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) de la Universidad de la República (Udelar). Actualmente se desempeña como directora del ICP.

Mario P. Mondelli

Doctor en Economía Aplicada de la Universidad de Missouri, Estados Unidos. Máster en Economía (USP), e ingeniero agrónomo de la Universidad de la República (Udelar). Director de la Oficina de Política y Programación Agropecuaria del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca de Uruguay (MGAP) e investigador del Centro de Investigaciones Económicas (Cinve).

Leonel Muinelo Gallo

Doctor en Economía Aplicada del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEA) de la Universidad de la República (Udelar). Doctor en Economía Aplicada, Departament d'Economía Aplicada, Universitat Autònoma de Barcelona (UAB), (España), octubre de 2011.

Gabriel Oddone

Doctor en Historia Económica (Universidad de Barcelona) y Economista por la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEA) de la Universidad de la República (Udelar). Profesor Titular de Política Económica en la FCEA y de Fundamentos de Análisis Económico en la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) de la Udelar. Socio de CPA Ferrere e investigador del Centro de Investigaciones Económicas (Cinve). Ha sido consultor en temas relacionados con la modernización de la Administración Pública, el Poder Judicial, los Gobiernos Locales y la Educación, así como el fortalecimiento institucional para el diseño e implementación de políticas públicas en varios países.

Renato Opertti

Máster en Investigación Educativa, CIEP/IDRC. Coordina el Programa de Servicios de Apoyo Curricular a los Estados Miembros, con sede en la Oficina Internacional de Educación (OIE-UNESCO). Coordinó programas de reforma educativa en Uruguay. Realizó actividades de consultoría para el Banco Mundial, BID, CEPAL, UNESCO y UNICEF.

Álvaro Padrón

Director de Proyectos de la Fundación Friedrich Ebert (FES) en Uruguay desde 2003. Secretario General del Instituto del Tercer Mundo (ITEM), Directivo del Centro Uruguayo para las Relaciones Internacionales (CURI) y miembro del Ejecutivo de la Fundación Liber Seregini. Fue coordinador de MERCOSUR del PIT-CNT, coordinador de la sección nacional del Foro Consultivo Económico Social del MERCOSUR (FCES), secretario técnico de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS), e integró la directiva de la Comisión Sectorial para el MERCOSUR (COMISEC).

Carlos Paolino

Doctor en Economía por la Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP, Brasil). Máster en Economía (CIDE), e ingeniero agrónomo por la Universidad de la República (Udelar). Investigador del Centro de Investigaciones Económicas (Cinve), ex director de la Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPYPA), y ex miembro del Directorio de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII).

Francisco Pareschi

Estudiante de Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEA) de la Universidad de la República (Udelar) y asistente de Investigación del Centro de Investigaciones Económicas (Cinve).

Damián Pirrocco

Licenciado en Economía por la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEA) de la Universidad de la República (Udelar) e investigador del Departamento de Economía de CPA Ferrere.

Conrado Ramos Larraburu

Doctor en Ciencia Política de la J. W. Goethe Universität, Frankfurt am Main, Alemania. Profesor Adjunto del Instituto de Ciencia Política (ICP) de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) de la Universidad de la República (Udelar). Profesor visitante regular de la Ragnar Nurske School of Innovation and Governance, Tallin University of Technology, Estonia. Ex subdirector de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

Pedro Ravela

Profesor de Filosofía egresado del Instituto de Profesores Artigas (IPA) y Magíster de Ciencias Sociales y Educación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Buenos Aires. Fue director técnico del Proyecto MECAEP, director de la Unidad de Medición de Resultados Educativos y coordinador nacional de PISA. Director ejecutivo del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd).

Santiago Rego

Licenciado en Economía de la Facultad de Administración y Ciencias Sociales de la Universidad ORT, Uruguay. Investigador junior del Centro de Investigaciones Económicas (Cinve) desde 2011. Docente de Métodos Cuantitativos en Cinve.

Paola Regueira

Licenciada en Economía por la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEA) de la Universidad de la República (Udelar) Investigadora junior del Centro de Investigaciones Económicas (Cinve) desde 2012.

Nicolás Reig

Máster en Economía Internacional y Licenciado en Economía por la Udelar. Investigador y docente del Área de Internacionalización Productiva del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) de la Udelar y de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEA), Udelar. Consultor de organismos nacionales e internacionales.

Andrés Rius

Doctor en Economía de la University of Notre Dame (Indiana, Estados Unidos). Licenciado en Economía en la Universidad de la República (Udelar), de la que es Profesor Agregado. Es coordinador del grupo de investigación sobre Instituciones y Desarrollo, y de la Unidad Académica de Historia y Desarrollo Económico de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEA).

Oriol Roca Sagalés

Doctor en Economía por la Universidad Autònoma de Barcelona (UAB). Profesor Titular del Departamento de Economía Aplicada de la Facultad de Economía y Empresa de la UAB. Su área de especialización es la macroeconomía aplicada, y sus temas recientes de investigación son la descentralización fiscal, la calidad de gobierno y la desigualdad.

Juan Francisco Rosas

Doctor en Economía (Iowa State University) y Licenciado en Economía por la Universidad de la República (Udelar). Es investigador del Centro de Investigaciones Económicas (Cinve), coordinador de la Unidad de Economía de los Recursos Naturales de la Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPYPA) del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), y profesor de economía en Universidad ORT Uruguay.

Karina Silva

Doctorando y Magíster en Lógica y Filosofía de la Ciencia por Universidad de Valladolid, España, Licenciada y Profesora de Filosofía para Secundaria CES-ANEP. Actualmente es Docente Ayudante de Historia y Filosofía de la Ciencia en FHCE-Udelar e integrante de uno de los equipos de investigación del Consejo de Educación Secundaria (CES).

Marcel Vaillant

Doctor en Economía por la Universidad de Antwerp (UFSIA, Bélgica). Profesor Agregado de Comercio Internacional y Coordinador del Área de Comercio Internacional del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) de la Universidad de la República (Udelar). Asesor económico de la Secretaría del MERCOSUR. Sus temas de especialización son el comercio internacional y la política comercial.

Maren Vairo

Estudiante de la Licenciatura en Economía de la Universidad de la República (Udelar). Analista en Economía. Se desempeña desde 2012 como asistente de investigación en el Centro de Investigaciones Económicas (Cinve).

Andrea Vigorito

Master of Science en Economía por el London School of Economics (Reino Unido), y Economista por la Universidad de la República (Udelar). Profesora Agregada, en Régimen de Dedicación Total, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEA), Udelar.

Gonzalo Zunino

Máster en Análisis Económico por la Universidad Carlos III de Madrid y Licenciado en Economía por la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEA) de la Universidad de la República (Udelar). Investigador del Centro de Investigaciones Económicas (Cinve). Sus áreas de trabajo son: análisis macroeconómico y economía aplicada.

URUGUAY + 25

Documentos de investigación

Hace cincuenta años se inició en América Latina un esfuerzo de programación a largo plazo para promover el desarrollo económico y social en respuesta a las expectativas creadas por la Revolución cubana. Bajo los auspicios de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE), se conformó en Uruguay un equipo técnico, que tuvo el honor de coordinar, que produjo el primer diagnóstico integral de la economía y de la sociedad y propuso un plan de desarrollo. Hoy, en otras circunstancias, la Fundación ASTUR, uno de cuyos principales objetivos es promover el diálogo social, se propuso impulsar un esfuerzo mucho más modesto que el de la CIDE, con el propósito de ayudar a pensar el país y a inventariar los principales desafíos para los próximos veinticinco años.

Aun reconociendo las dificultades de la prospectiva en momentos de transformación de los paradigmas vigentes, nos pareció oportuno sumarnos a los debates sobre la realidad nacional. *Uruguay+25. Documentos de investigación* recoge numerosos aportes de reconocidos expertos y pensadores jóvenes que reflexionan sobre las grandes preguntas que nos plantea la visión a largo plazo del país.

¿Cómo llegamos al país que tenemos? ¿Podemos seguir creciendo? ¿Cuáles son los grandes desafíos de las políticas económicas y sociales para lograrlo? ¿Cuáles son los grandes problemas que nos plantea la inserción internacional del país? ¿Qué modelo de bienestar queremos construir a futuro? ¿Cómo debemos formar a nuestros ciudadanos en una visión renovada de las políticas educativas?

Enrique V. Iglesias