

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/255611347>

# Factores clave para el crecimiento económico sostenido en Uruguay

Article · November 2008

CITATIONS

5

READS

450

3 authors:



**Gustavo Bittencourt**

Universidad de la República de Uruguay

28 PUBLICATIONS 104 CITATIONS

SEE PROFILE



**Adrián Rodríguez Miranda**

Universidad de la República de Uruguay

29 PUBLICATIONS 44 CITATIONS

SEE PROFILE



**Sebastian Torres**

Universidad Católica del Uruguay Dámaso Antonio Larrañaga

15 PUBLICATIONS 142 CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Transformación productiva en la economía uruguaya [View project](#)



Desarrollo económico regional en Uruguay [View project](#)



## **ÁREA ESTRATEGIA DE DESARROLLO Y PLANIFICACIÓN**

**Oficina de Planeamiento y Presupuesto - Presidencia de la República**

# **Factores clave para el crecimiento económico sostenido en Uruguay**

**Gustavo Bittencourt**

**Adrián Rodríguez**

**Sebastián Torres**

**Julio de 2009**



# ÁREA ESTRATEGIA DE DESARROLLO Y PLANIFICACIÓN

Oficina de Planeamiento y Presupuesto - Presidencia de la República

## Factores clave para el crecimiento económico sostenido en Uruguay

### INDICE

1.	Un diagnóstico: el escaso dinamismo de largo plazo de la economía como problema principal del desarrollo en Uruguay	5
2.	Factores clave para un crecimiento económico sostenido	7
2.1	Peso en la estructura de la economía de sectores intensivos en conocimiento y tecnología	7
2.2	Capacidad de innovación y difusión al tejido productivo desde una perspectiva horizontal	12
2.3	La inversión nacional	15
2.4	La Inversión Extranjera Directa (IED)	17
2.5	Inserción internacional: desarrollo exportador diversificando productos y mercados con prioridad en la integración regional	22
2.6	El componente institucional	27
2.7	La dimensión territorial de la estrategia	30
2.8	Política macroeconómica	32
2.9	Salario y distribución del ingreso	36
	BIBLIOGRAFÍA	41



## 1.Un diagnóstico: el escaso dinamismo de largo plazo de la economía como problema principal del desarrollo en Uruguay

Si se analiza la historia del siglo XX, Uruguay constituye en muchos aspectos una experiencia de desarrollo contradictoria, consolidando tempranamente un Estado de bienestar con fuerte participación del sector público en sectores estratégicos de la economía, pero sin lograr alcanzar simultáneamente un dinamismo en su estructura productiva conducente a un crecimiento sostenido de largo plazo<sup>(1)</sup>.

La evolución del PIB per capita anual en la década de mayor crecimiento del país (años 90) es de 3%. De acuerdo a Bittencourt y Reig (2008), la otra década de mayor crecimiento es la de los 70 (donde el país no alcanza el 2,5%), mientras que en el resto de los periodos la tasa de crecimiento no llega a 1% (siendo negativa en los 80, “década perdida” para América Latina). Cimoli (2005) estima que en el período 1970-2003 la tasa de crecimiento del PIB per capita de Uruguay fue de 1,01% (contra un promedio de 1,36% en América Latina).

En el mismo trabajo se incluyen las tasas de crecimiento para las economías que comenzaron la segunda mitad del siglo XX como países pobres, pero que lograron el catch up a los niveles de PIB per capita de las economías desarrolladas. Seleccionando algunos de estos países para el período de referencia, se observa que Corea crece al 5,85%, Singapur al 5,24%, Malasia al 4,04% y Finlandia al 2,58% (mientras EEUU crece al 2%). Esto explica porqué la brecha entre América Latina y Uruguay con los países desarrollados se ha agrandado, mientras que otras regiones y países han convergido al PIB de los países más ricos.

CUADRO 1: TASA DE CRECIMIENTO PIB PER CAPITA *		
Período	América Latina	Uruguay
50/59	1,9	0,6
60/69	2,7	0,1
70/79	3,3	2,3
80/89	-0,7	-0,2
90/99	1,5	2,8
00/05	1,2	0,9
Fuente: Bittencourt, G. y Reig, N. (2008).		

(1) Ya a comienzos de la década de los 50, el país contaba con altos niveles de “capital humano” (90% de la población adulta alfabetizada) y tasas de inscripción en escuelas secundarias más elevadas que muchos países que hoy muestran economías más desarrolladas como España, Corea del Sur, Singapur y Taiwán. Sin embargo, este proceso no fue acompañado por un crecimiento económico sostenido, sino que, a lo largo de toda la segunda mitad del siglo XX el país ha tenido una trayectoria caracterizada por una muy baja tasa de crecimiento de largo plazo y fuertes fluctuaciones cíclicas.

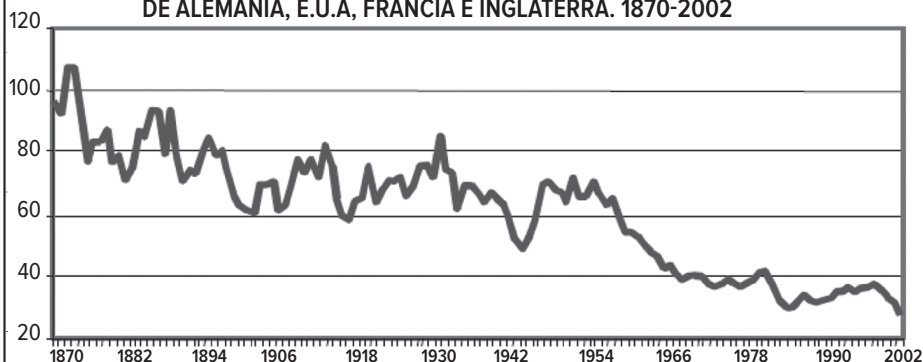
**CUADRO 2: TASA DE CRECIMIENTO PIB PER CAPITA \***

Período	Corea	Singapur	Malasia	Finlandia	América Latina	Uruguay	EEUU
70/80	5,47	7,70	5,16	3,74	2,5	2,58	1,94
81/90	7,48	4,94	3,11	2,62	-0,9	-0,48	2,30
91/03	4,92	3,38	3,82	1,56	1,40	0,79	1,79
70/03	5,85	5,24	4,04	2,58	1,36	1,01	1,99

Fuente: Cimoli, M. (2005).

El gráfico 1, extraído de Bertola y Bittencourt (2005), ilustra como, en más de un siglo, el PIB per capita de Uruguay cada vez se aleja más del de los países desarrollados, tendencia de largo plazo que no se revierte con los períodos de alto crecimiento (décadas de los 70 y 90, períodos en los cuales la vertiginosa tendencia de aumento de la brecha con el PIB de los países ricos sólo se contiene momentáneamente). Por lo tanto, lo que se verifica históricamente es una divergencia con la renta de los países ricos, con fuertes fluctuaciones cíclicas.

**GRÁFICO 1: PBI PER CAPITA DE URUGUAY EN RELACIÓN AL PROMEDIO DE ALEMANIA, E.U.A, FRANCIA E INGLATERRA. 1870-2002**



Fuentes: Maddison (1995), Maddison A. (2001) y IMF

En contraste con las bajas tasas históricas de crecimiento, durante el periodo 2004-2008, el crecimiento de la economía ha sido muy elevado, alcanzando una tasa promedio de incremento del PIB per capita de 6,8% <sup>(2)</sup>.

Sin embargo, estas cifras son en gran medida resultado de la salida de la mayor crisis económica del país en el 2002, año que junto al 2003 marcó una caída del PIB y aumento de la tasa de desempleo sin precedentes en la historia, y donde se observaron altos niveles de desigualdad y pobreza.

Ante esta situación, el nuevo auge económico lleva a reformular viejas preguntas sobre el modelo de país a seguir y su viabilidad en el largo plazo<sup>(3)</sup>. Lo verdaderamente importante

(2) Cálculo realizado a partir de dato estimado para 2008.

(3) Real de Azúa, 1964; CIDE, 1965; Instituto de Economía, 1969; Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977; Anichini, Caumont y Sjaastad, 1977; CINVE, 1984; Astori, 1986; Rama, 1991; Olesker, 2001; Torres, 2003; Torres, 2009.

no es poder disfrutar de un período de crecimiento a tasas “asiáticas” sino consolidar un sendero de crecimiento de largo plazo sostenible y de convergencia hacia el PIB per capita de los países más ricos. Si esto no se logra, el riesgo es grande, ya que se seguiría la tendencia histórica demostrada anteriormente, agravada por un fuerte aumento de la volatilidad cíclica.

## 2. Factores clave para un crecimiento económico sostenido

A partir de la interpretación conceptual que se presenta en el Anexo 1, así como la evidencia empírica sobre el problema del crecimiento y desarrollo económico, el Área de Estrategias de Desarrollo y Planificación de OPP está abocada a identificar lo que se consideran factores clave para un crecimiento económico sostenido en Uruguay. El objetivo es realizar un análisis prospectivo sobre el desarrollo económico para Uruguay en las próximas dos décadas con horizonte 2030 (ejercicio que denominamos **Estrategia Uruguay Tercer Siglo**), lo que implica identificar escenarios posibles relacionados con esos factores clave, así como las tendencias robustas y emergentes, posibles rupturas, discontinuidades y las señales, presentes en las tendencias, que indican tales posibles cambios.

A partir de un escenario normativo o deseable, que surge del análisis prospectivo, se elaboran las líneas fundamentales que se sintetizan en una Agenda de Desarrollo Nacional al 2030, como parte de la Estrategia Uruguay IIIS. Este documento es un primer esfuerzo en este sentido.

### 2.1 Peso en la estructura de la economía de sectores intensivos en conocimiento y tecnología

Según se señala en Bittencourt y Reig (2008) *“la evolución del patrón de especialización de las exportaciones durante la década de los noventa y los años recientes se caracterizó principalmente por el incremento sistemático de la participación conjunta de los “productos primarios” y de aquellos bienes “basados en recursos naturales”.*

CUADRO 3: ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES SEGÚN INTENSIDAD TECNOLÓGICA (PROMEDIOS EN MILLONES DE DÓLARES Y EN %)										
Período	1990-1994		1995-1998		1999-2003		2004-2006		2007-2008	
Clasificación	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Productos Primarios	720,1	42,7	1.016,8	40,7	1.672,9	48,7	850,8	39,9	2.679	50,6
Basados en recursos naturales	232,5	13,8	434,4	17,4	735,1	21,4	437,1	20,5	931,5	17,6
De baja tecnología	520,4	30,9	713,3	28,5	673,6	19,6	555,1	26,1	769	14,5
De tecnología media	180,9	10,7	265,7	10,6	240,9	7,0	214,7	10,1	406	7,7
De alta tecnología	17,3	1,0	42,2	1,7	60,8	1,8	35,6	1,7	98	1,9
Otros /No clasificados									406,5	7,7
Total	1.684,7	100	2.500,7	100	3.437,4	100	2.130,6	100	5290	100
Fuente: Bittencourt y Reig (2008) y elaboración propia a partir de CIU (2009)										



En la primera mitad de los 90 las exportaciones de “productos primarios” y “basados en recursos naturales” representaban en conjunto cerca del 56% de las exportaciones. En el reciente período de crecimiento (2004-2008), ese porcentaje asciende al 70%.

La reactivación que se produjo desde 2004 fue liderada por la industria manufacturera, que en su conjunto fue uno de los sectores de mayor crecimiento hasta 2007. Pero si bien el crecimiento industrial del período fue bastante equilibrado, en el sentido de que aumentaron su producción un vasto conjunto de sectores, no se detuvo el proceso de primarización que se había acelerado en los noventa.

Según se estima en PNUD (2008), actualizando los cálculos presentados por Bértola y Bittencourt (2006), entre 1985 y 2007 las ramas que usan insumos primarios nacionales (IPN), correspondientes a sectores que realizan el primer procesamiento de los recursos naturales (con bajo valor agregado en su fase industrial), pasan de 38% a 51% de la producción industrial total (sin refinería de ANCAP).

Las ramas que utilizan insumos industriales nacionales (lo que implica al menos un segundo procesamiento de los recursos naturales, como el sector de vestimenta), ganaron espacio entre 1985 y 1991, para perderlo abruptamente desde fines de los noventa, sin recuperar posiciones recientemente. Este hecho puede interpretarse como que la industria nacional ha logrado escasos avances en su capacidad para procesar los recursos naturales. Estos sectores pierden mercados en los países desarrollados, y tampoco soportan la competencia asiática en los mercados regionales y en el interno.

Por último, ciertas ramas que procesan insumos importados sostienen su posición relativa en el contexto industrial. La novedad se encuentra en que, mientras en 1985 producían para el mercado interno, en los noventa comienza a exportar a los países socios del Mercosur, especialmente a Argentina. Algunos ejemplos se encuentran en las ramas de “Automóviles y partes”, “Productos plásticos” y algunos químicos. La industria farmacéutica, única rama de alta tecnología que aparece como exitosa, se dirige a Argentina y a otros mercados de América Latina. Estos sectores, que también producen para el mercado interno, recuperan posiciones de manera bastante significativa en la reactivación reciente.

Sin embargo, ya durante la primera parte del año 2008 aparecieron algunos problemas en el crecimiento industrial, luego aumentados en el contexto de crisis financiera mundial y la recesión en el mundo desarrollado que se le asocia.

Buena parte del crecimiento de las exportaciones se explicó, en 2008, por una aceleración del crecimiento de los precios internacionales de los alimentos: el precio de exportación de estos productos aumentó un 70% (en la comparación de primer semestre 2008 respecto a igual período de 2007), para luego caer abruptamente en la segunda parte del año, con cierta recuperación durante 2009.

Las exportaciones de bienes crecieron un 32% en valor (alcanzando una cifra record histórico superior a los 6 mil millones de dólares) pero aumentaron solo aproximadamente un 2% en volumen, lo que consolidó la desaceleración que se observaba en 2007 respecto a la tendencia desde 2003. Los productos primarios exportaron un mayor valor de 52% en

dólares y 8% en volumen, en especial por impulso de los cereales (soja, trigo, arroz, con la producción de carne relativamente estancada). Las ventas externas de Manufacturas de Origen Agropecuario (MOA) crecieron un 28% en dólares, pero su volumen cayó un 5%; mientras que las manufacturas de origen industrial (MOI) crecieron un 18% valor y 6% en volumen. Es de destacar que los resultados del primer semestre fueron muy superiores: la principal explicación de la desaceleración ocurrió durante el segundo semestre de 2008. Brasil se transformó en el primer destino de nuestras exportaciones.

Si se excluye a las ventas de Botnia, según CIU (2008) el Índice de Volumen Físico de las ventas (reflejando la evolución de la producción) industrial creció muy poco, con oscilaciones que lo mantiene virtualmente estancado desde la segunda mitad de 2007 hasta el primer trimestre de 2009. El efecto de Botnia resulta muy significativo en el volumen de producción y exportaciones del país, pero todavía nos resta comprender con claridad, los mecanismos a través de los cuales ese monto exportado impacta sobre el nivel de actividad global.

Durante 2008 esta empresa exportó unos 720 millones de dólares: 600 netos de compras de madera extraída, por valor de unos 120 millones. Es decir que Botnia estaría transformando 120 millones, dado que es probable que esa madera se exportara en bruto, en unos 720 millones, multiplica por 6 el valor exportado. Lo que no sabemos es cuanto de ese monto permanece en el país como derrame de esa inversión.

La Zona Franca de Colonia estaría exportando unos 400 millones de dólares en 2008, aproximadamente lo que se corresponde con la planta de Pepsico. El resto de nuestras exportaciones alcanzará unos 6.300 millones: 72% sumando los primarios y los intensivos en recursos naturales, un 12% con contenido tecnológico bajo, un 7% de contenido medio y 2% en sectores con alta tecnología (casi en exclusividad farmacéuticos)<sup>(4)</sup>.

El reciente trabajo de CEPAL (2005) distingue entre los sectores de la industria manufacturera que son intensivos en recursos naturales, mano de obra y “difusión del conocimiento” (intensivos en tecnología y conocimiento). Algunos ejemplos de países exitosos muestran lo siguiente: Corea pasó de un peso de los sectores intensivos en tecnología y conocimiento de algo menos del 11% en 1970 a un peso del 63% en 2002, Singapur de un 34% a un 65%, Taiwán de un 25% a un 47%, Malasia de un 16% a un 55%, India de un 26% a un 36% y Finlandia de un 24% a un 46%. Por su parte, en igual período, EEUU pasó de un peso en la industria de los sectores intensivos en tecnología y conocimiento del 40% a 60%, Argentina de un 23% a un 15%, mientras que Brasil de un 22% a un 31%<sup>(5)</sup>.

Para comparar con Uruguay, resultan interesantes los casos de Chile, Noruega y Australia (datos de CEPAL, 2005) países con fuerte predominancia de sectores basados en recursos naturales: en Noruega el peso de los sectores intensivos en el uso de recursos naturales era de 48% en 1970 y de 50% en 2002, mientras que en Australia era respectivamente 38% y 40%; lo que es mucho menor que en Uruguay, a pesar de que se trata de países que cuen-

(4) Estimaciones propias sobre datos de CIU (2008), boletines varios.

(5) Argentina muestra un proceso de primarización de la estructura productiva similar al de Uruguay: 70% de la estructura industrial corresponde a sectores basados en recursos naturales en ambos países.

tan con recursos energéticos muy importantes (petróleo en Noruega) y vastas extensiones geográficas (Australia). En el caso de Chile el peso de los sectores intensivos en recursos naturales es similar al de Uruguay (62% en 1970, 68% en 2002), en una economía con gran impacto en sus exportaciones del recurso cobre.

Sin embargo, si bien estos países han mostrado un desempeño en crecimiento económico (PIB per capita) superior al de Uruguay (para 1970-2003 Uruguay crece en promedio 1% anual, mientras Australia lo hace al 1,8%, Noruega a 3%, y Chile 2,7%), esos crecimientos son menores a los alcanzados por aquellos países que han desarrollado cambios profundos en sus estructuras productivas hacia un mayor peso de la tecnología y el conocimiento.

Cimoli (2005) muestra que estos países no han “acortado” la brecha de productividad respecto a EEUU en esas tres décadas (medida como la distancia con la productividad del trabajo en la industria manufacturera), sino que ésta ha aumentado. Finlandia, que en 1970 tenía un peso en su industria de los sectores de recursos naturales del 52%, pasó a un 40% en 2002, año para el que los sectores intensivos en tecnología llegaron a representar un 46% de la industria. Finlandia pudo “cerrar” esa brecha con EEUU en esas tres décadas, creando una brecha positiva respecto a países como Chile (cuando en 1970 partían de niveles muy similares).

Siguiendo la tipología establecida por Maillat (1995)<sup>(6)</sup> para clasificar entornos territoriales en función de su dinámica innovadora y de interacción entre empresas (y su entorno), así como la tipología de clusters propuesta por Markusen (1996), se puede hablar de que la transformación estructural presenta por lo menos, dos niveles: el primero distingue entre la capacidad de los sectores de generar conocimiento y tecnología, y el segundo que privilegia la capacidad de difundirlos al resto del tejido productivo, dado por el grado de interrelación del sector con el resto de la economía. Por lo tanto, podrían existir dos extremos:

- a) Una transformación productiva que determine algunos sectores con una gran capacidad tecnológica y generadores de conocimiento pero desconectados del resto del tejido productivo nacional. Esto supone heterogeneidad estructural y un efecto enclave, con sectores dinámicos operando como “islas de modernidad”, pero que difícilmente provoquen un despegue de la economía en su conjunto, en el sentido de alterar la tasa de crecimiento de largo plazo (aunque si determinen algún cambio en el nivel de ingreso de la población).
- b) Sectores muy interrelacionados, con una estructura productiva que reduce la heterogeneidad y permite la difusión, pero que carece de la capacidad de innovar, generar y gestionar conocimiento. En este caso tampoco será posible un despegue de la economía y un crecimiento sostenible, ya que el alto grado de interrelación del tejido productivo sin la correspondiente capacidad de generar innovación y contenido cognitivo probablemente asuma formas defensivas para amortiguar la pérdida de competitividad y el escaso dinamismo.

Más allá de las diferentes combinaciones entre estas dos condiciones extremas, la estructura productiva óptima sería la que asegure sectores con alta capacidad tecnológica e in-

(6) Ver adaptación en Rodríguez (2006).

novadora con capacidad de difusión al resto del entramado productivo, a través de encadenamientos y efectos arrastre de esos sectores dinámicos.

Siguiendo a Ocampo (2004), el presente documento postula que la transformación en la estructura productiva no es un sub-producto del crecimiento económico sino que el cambio estructural es la clave para alcanzar el crecimiento económico sostenido, lo que a su vez constituye un prerrequisito del desarrollo.

Si éste es un factor clave, para poder entender el crecimiento futuro posible, resulta de interés detectar sus tendencias y los elementos que podrán determinar los cambios en el futuro.

Una tendencia “robusta” parece ser la de la consolidación de la primarización de la economía uruguaya, con un peso cada vez mayor de las actividades intensivas en recursos naturales, una reducción de las ramas industriales tradicionales intensivas en mano de obra (típicamente los textiles) y un peso muy bajo de las actividades intensivas en conocimiento y tecnología.

A su vez, hay una tendencia que señala el surgimiento o consolidación de ciertos sectores intensivos en conocimiento y tecnología, que vienen mostrando un dinamismo exportador importante. Este es el caso del software, el sector de ciencias de la vida (en particular el área veterinaria, agroquímicos, algunas biotecnologías y la farmacéutica), ciertos servicios de logística, la industria cultural (audiovisual), o algunos segmentos del sector de plásticos y caucho<sup>(7)</sup>.

Sin embargo, el peso relativo de los sectores intensivos en conocimiento y tecnología es muy pequeño en la estructura productiva y su capacidad de difusión es aún limitada. En este caso podría confirmarse una tendencia robusta caracterizada por una economía de base primaria con algunos enclaves tecnológicos. En este sentido cabe señalar que la promoción de los sectores intensivos en conocimiento no se contraponen con la necesaria dinámica de los sectores basados en los recursos naturales. Por el contrario, a partir de esas actividades más tradicionales se crea una base para el desarrollo de nuevos sectores intensivos en conocimiento (como en el caso de las vacunas animales y la biotecnología), o se potencian capacidades de I+D complementarias con estas producciones.

Pero, teniendo en cuenta que los cambios estructurales no suceden solos y que la promoción de estos nuevos sectores es un objetivo clave, es necesario otorgarles prioridad y recursos para su desarrollo<sup>(8)</sup>. Lo que se quiere destacar, como lo demuestra la evidencia empírica, es que una economía centrada en la exportación de commodities tiene una baja

*(7) También en otras actividades que no son intensivas en conocimiento sino que son basadas en recursos naturales, como la madera, también se han registrado inversiones extranjeras de gran porte que agregan valor y tecnología a las exportaciones (en comparación con la exportación absolutamente primaria).*

*(8) Esta estrategia es compatible con un Uruguay exportador de productos primarios, en los que tiene ventajas comparativas como algunas economías desarrolladas que son también exportadores de este tipo de productos.*

probabilidad de alcanzar un proceso de alto crecimiento sostenido, reduciendo la brecha de ingreso con los países más ricos.

Si se analiza la estructura productiva de los países más ricos (aún los que tienen algunas ventajas basadas en recursos naturales) se observa un mayor peso relativo de la tecnología y el conocimiento como base de la economía. La diferencia de riqueza o de nivel de ingreso medio entre países depende de la magnitud del valor del producto medio del trabajo (determinado por la cantidad de capital físico y humano de que disponga la sociedad, así como de su disponibilidad de tecnología) y la capacidad social de crear estos factores es lo que determina el desarrollo.

## **2.2 Capacidad de innovación y difusión al tejido productivo desde una perspectiva horizontal**

Este factor clave se vincula estrechamente al anterior: la estructura productiva deseable es aquella que incorpora tecnología e innovación, favoreciendo el surgimiento de sectores intensivos en conocimiento. Ese tipo de razonamiento se vincula con la necesidad de disponer de políticas sectoriales específicas, por lo menos para atender el desarrollo de estos sectores.

Teóricamente se señala además la importancia de considerar una segunda dimensión vinculada con la capacidad de que esa dinámica se difunda al resto de la economía. El conocimiento y la innovación como actividad económica están en el centro de los procesos de desarrollo: innovación no sólo de procesos productivos, sino también de productos, comercialización y mercados, insumos y materias primas, así como de organización y administración. Por lo tanto, los factores clave a identificar se vinculan más con las condiciones que favorecen la innovación y su difusión, abarcando un amplio conjunto de sectores productivos.

Si bien Uruguay acompaña a América Latina dentro de una tendencia robusta a que la brecha tecnológica respecto a los países centrales se agrande (expresada en las diferencias de productividad como se muestra en Porcile y Holland, 2005), se observan algunos fenómenos que pueden implicar rupturas y quizás tendencias emergentes en direcciones más auspiciosas: sectores como el software y la biotecnología, que muestran un alto grado de dinamismo innovador (PNUD, 2005).

Por otro lado, varias políticas implementadas en el actual período de gobierno muestran la importancia que se le otorga a un modelo de desarrollo basado en el conocimiento. La creación del Gabinete Ministerial de Innovación (GMI) y de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), el incremento del presupuesto educativo con la meta de alcanzar el 4,5% del PIB en 2009, fortaleciendo la ANEP, la Universidad de la República y otros institutos de investigación, y particularmente el Plan Ceibal, constituyen ejemplos nítidos de prioridades en esa dirección.

Además, los programas y políticas de competitividad asumen un rol importante del comportamiento emprendedor e innovador, destinando recursos para subsidiar las iniciativas que en esta dirección lleven adelante las empresas en el marco del diseño de sus planes

estratégicos. En esta última línea destaca el apoyo a la creación de clusters competitivos de empresas como forma de generar competitividad sistémica (Conglomerados PACC de OPP-BID y PACPYMES de MIEM-UE)<sup>(9)</sup>.

De acuerdo con los análisis realizados en el marco del convenio OPP-UDELAR (2008), surge que en Uruguay <sup>(10)</sup>:

- Escasa inversión en I&D y actividades de CTI. De acuerdo a las estimaciones disponibles la inversión en C&T para 2002 respecto al PBI se situaba en el entorno de 0,23% (RICYT). De acuerdo a información presentada por la ANII la inversión en CTI pasaría a ubicarse en el entorno de 0,8% del PBI en 2008<sup>(11)</sup>.
- De la “III Encuesta de Actividades de Innovación en la Industria (2004-2006) y “I Encuesta de Actividades de Innovación en el Sector Servicios (2004-2006) ANII-DICyT-INE” se desprende que únicamente un 8 % de las empresas uruguayas son innovadoras en sentido estricto<sup>(12)</sup>, un 22% en sentido amplio<sup>(13)</sup> y un 71% no son innovadoras.
- Alta concentración de la ejecución del gasto en el sector público.
- Muy baja intensidad de actividades de innovación y escaso desarrollo de las capacidades de innovación (potencial para innovar) en la industria manufacturera. Los análisis sobre el desarrollo de las capacidades de innovación como potencial para desarrollar actividades de alta complejidad con impacto en el desempeño económico, muestran que alrededor del 70% de las empresas industriales no cuentan con un fuerte desarrollo de sus capacidades de innovación (Bianchi, 2007).
- Mayor desarrollo del sistema de innovación el sector agropecuario, ya que hay mayor grado de maduración en las relaciones sistémicas para la incorporación de conocimiento en este sector (Arocena y Sutz, 2003).

*(9) Este tipo de enfoque es novedoso cambiando el enfoque sectorial y de la empresa individual, para pasar al enfoque de sistema de valor y de asociatividad, con la gestión de esas capacidades conjuntas como factor de éxito. Programa PACC de OPP: Cluster del software, Cluster audiovisual, Cluster del vino, Cluster de arándanos, Cluster de piedra preciosa en Artigas, Cluster de turismo en Colonia, Cluster calzado, Cluster vestimenta, Cluster de apicultura. En el programa PacPymes de MINTUR con UE: Cluster turismo en Punta del Este, Cluster ciencias de la vida, Cluster de logística, Cluster de quesería en San José y Colonia, Programa Nacional de Promoción de la Competitividad y el Desarrollo Empresarial de la Segunda y Tercera Transformación de la Madera, Fray Bentos Competitivo (para generar desarrollo local en la zona receptora de la inversión Botnia).*

*(10) Estos diagnósticos se encuentran en: Arocena y Sutz (1999), Pittaluga y otros (2005), Bértola y otros (2005), Bianchi (2007).*

*(11) Estimaciones provisionales. De cumplirse el crecimiento previsto por la ANNI en la inversión en diferentes actividades de CTI, estas cifras serían aun mayores. Se optó aquí por un cálculo más conservador, que supone ya un crecimiento muy significativo.*

*(12) Desarrollan innovaciones tecnológicas (90%) en particular en producto (71%), innovan para mercado local e internacional (62%), tienen mayor capacidad en RRHH calificados (11% profesionales, 7% técnicos), cuentan con intensos vínculos con el SNI y en particular con instituciones de base académica (32%).*

*(13) Concentran esfuerzos de innovación en actividades exógenas, introducen innovaciones en procesos y con limitado grado de novedad y poseen menores capacidades en término de RRHH calificados.*

- Escasas vinculaciones entre los diferentes agentes que conforman el SNI (Sistema Nacional de Innovación) y escaso desarrollo de redes y otras formas asociativas para el desarrollo de actividades de innovación.
- Fortaleza relativa en algunas áreas de investigación (ciencias de la vida, básica y aplicada; ingenierías; química) y emergencia de sectores intensivos en conocimiento (biotecnología, software, servicios ambientales) con una integración relativamente escasa en los sectores tradicionales de producción.
- Limitantes en la formación de competencias de técnicos y operarios calificados.
- Uruguay mantiene un rol periférico en la generación de conocimiento y en la producción de bienes de alto contenido tecnológico. Considerando la región, Uruguay tenía en 2002 un investigador (Jornada Completa) cada 1000 integrantes de la PEA, mientras que para Argentina esta relación era de 1,75, para Brasil de 1,39, para España de 4,93 y para Canadá de 6,97 (RICYT).

Una estrategia nacional de desarrollo debe considerar todos estos aspectos sobre el factor clave innovación en términos de objetivos o escenarios normativos, para definir las acciones concretas para alcanzar los mismos. El Gabinete de la Innovación con el apoyo de una serie de consultorías contratadas por la ANII, se encuentra elaborando el Plan Estratégico Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación (PENCTI), que apoyándose en diagnósticos similares, apunta a generar una serie de programas y de fondos concursables para impulsar la creación científico-tecnológica y su incorporación en el aparato productivo.

Queda mucho por hacer, pero resultan bastante nítidas las señales de avances en la toma de conciencia acerca del rol de la innovación dentro de una estrategia de desarrollo país, más allá del discurso, con acciones claras, comprometiendo recursos y previendo diferentes impactos. Un área que parece particularmente importante, y que resalta en la discusión del PENCTI entre los agentes sociales, la comunidad académica y el Poder Ejecutivo representados en el CONICYT, se refiere a la necesaria articulación entre la estrategia de desarrollo, las políticas industriales y la promoción de la innovación.

El fomento de la innovación requiere la superación de dificultades transversales asociadas a fallas de mercado y a otras inconsistencias en las políticas públicas. Las fallas de mercado implican que no se realicen algunas inversiones y actividades que tienen efectos de derrame en difusión de innovación, porque el beneficio privado de esos esfuerzos es menor al social (la apropiación privada del beneficio es menor al beneficio que genera para toda la economía).

En este sentido, la política pública es clave aun cuando ésta también pueda tener fallas: diseño de incentivos adecuados a nivel micro (regulaciones, derechos de propiedad, etc) o a nivel macro (contexto de certidumbre mínima para dar lugar a procesos de largo aliento, no especulativos). Finalmente, dentro de la estrategia a construir es también muy relevante desarrollar una política de formación de recursos humanos en función de los sectores de innovación que se consideren estratégicos.



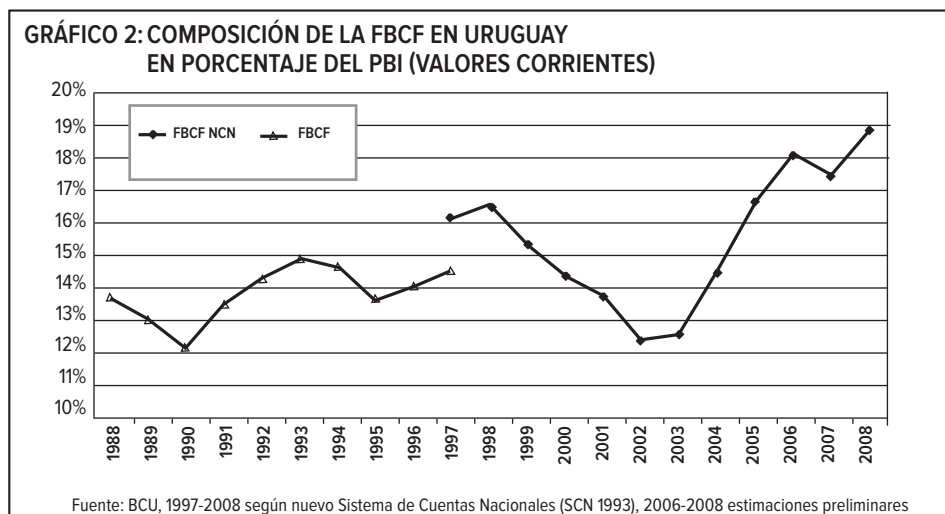
## 2.3 La inversión nacional

Como se señala en Bittencourt y Reig (2008), en lo referido a la inversión doméstica, se observa una tendencia general desde los 80 en la que el ahorro supera la inversión. En los 90 esta relación se invierte, y la brecha entre ahorro e inversión es cubierta por el financiamiento externo. Esta brecha vuelve a reiterarse a partir del nuevo período de crecimiento económico que se registra desde 2003, en un contexto de bajas tasas de ahorro y de inversión.

Esto último es la clave para entender la situación actual, en la que surgen preocupaciones porque el nivel de inversión nacional no sigue el ritmo de crecimiento del PIB. No se trata de un problema de este período o coyuntura, sino que la tendencia muestra que hay un problema estructural de baja inversión nacional.

Este es un problema que también afecta a la región. América Latina presenta tasas de ahorro e inversión (en porcentajes del PIB) menores que las de Asia, región que lleva una ventaja notoria en materia de crecimiento económico en los últimos 30 años. Por ejemplo, como muestra CEPAL (2007), en el período 1990-1994 la tasa promedio de inversión en Asia fue de 36% y en América Latina 20%, en 1995-1999 de 35% y 23%, y en 2000-2003 de 34% y 22%.

Respecto a Uruguay, con datos del BCU, se observa una situación peor en términos relativos que para el promedio de América Latina, ya que históricamente (y como se observa en el gráfico, desde 1988 hasta 2005) la formación bruta fija de capital se mantuvo debajo del 16% del PIB, con la excepción de los últimos tres años en que podría haber ocurrido un quiebre con respecto a esa tendencia llegando en 2008 a 18.7 % del PIB<sup>(14)</sup>.



(14) Debe señalarse que este guarismo se calcula a partir de la estimación de las nuevas cuentas nacionales realizada por el BCU según el Manual Sistema de Cuentas Nacionales 1993 (SCN 1993) de ONU, BM, FMI y OCDE.



¿Por qué la tasa de inversión ha sido tan baja? ¿Podrá consolidarse en el futuro ese buen desempeño reciente? Desde 2005, como veremos más adelante, el país ha sido exitoso en la captación de inversión extranjera, a la vez que ha realizado un importante esfuerzo público en materia de inversiones de infraestructura. Podemos asumir que estos dos tipos de inversiones están determinados por factores específicos, por ejemplo, la dotación de recursos naturales de nuestro país en relación con otros países, o los planes y prioridades públicos así como el espacio fiscal de que dispongan.

Por lo tanto, la baja tasa de inversión tiene mucho que ver con la explicación de la propensión a invertir de las empresas privadas nacionales. Una primera hipótesis explicativa de la baja tasa de inversión nacional privada, se refiere al fracaso y a la inconsistencia temporal del modelo de desarrollo productivo aplicado en el pasado.

Ante este panorama, se aprecia que ni los procesos de apertura y liberalización que comenzaron en los 70, las políticas favorables al modelo agro-exportador diversificador de la misma década; la aceleración de la liberalización de los 90, que propició la apertura comercial unilateral y la integración regional, por la confluencia de la liberalización arancelaria intra-bloque así como de las mismas políticas macroeconómicas cuyo resultado fue una concentración de parte del comercio en la región; ni el crecimiento reciente liderado por un patrón de especialización agro-exportador más dirigido hacia terceros países, han logrado desempeños en la inversión, como los que presentan países que crecen sostenidamente durante décadas.

Probablemente esto se relacione con dos elementos vinculados al tipo de especialización productiva tradicional del país. Por un lado, los niveles de inversión que se sucedieron en Asia (con tasas cercanas al 35%-40%) implicaron procesos de industrialización exportadora, que aumentaban significativamente el peso del sector industrial en el conjunto de la economía, como paso posterior la industria exportadora (que se va transformando desde un contenido básico de intensidad en trabajo no calificado, hacia productos más intensivos en tecnología, conocimientos, y mano de obra calificada).

Ese proceso de industrialización y cambio estructural requiere de dosis cada vez más importantes de conocimientos pero también de capital físico. Por otro lado, esa transformación estructural que requiere más capital por lo tanto más inversión, genera productos con mayor dinámica tecnológica, mayor crecimiento de la productividad y mayor elasticidad ingreso de la demanda de largo plazo, por lo tanto no solamente el crecimiento es más estable; sino que esa menor volatilidad disminuye los riesgos para la inversión.

Otros factores que contribuyen a comprender los bajos niveles de inversión son los referidos a fallas de mercado, incertidumbres a nivel micro sobre temas como los derechos de propiedad, presión impositiva o regulaciones, así como la restricción de acceso a financiamiento. La incertidumbre que provoca el comportamiento cíclico de la economía (que cada 10-15 años presenta una crisis de importantes consecuencias), también plantea un horizonte de largo plazo dudoso, sobre todo para el inversor nacional que no tiene las mismas posibilidades que el extranjero de mayor tamaño de cubrir sus posiciones con negocios en otras regiones. Estos son algunos de los aspectos a considerar para una estrategia que debe poner a la inversión dentro de los factores claves para impulsar un desarrollo sostenible.

## 2.4 La Inversión Extranjera Directa (IED)

La discusión sobre el papel de la IED en el proceso de desarrollo económico muestra por lo menos dos niveles de discusión: el primero se refiere a si es posible que un proceso de crecimiento sostenido, en las actuales condiciones de la economía internacional, pueda prescindir de las Empresas Transnacionales y de sus inversiones. El segundo asunto se refiere al tipo de IED que conviene atraer, o dicho de otra forma, si toda IED beneficia al crecimiento económico de largo plazo.

Autores vinculados a agencias de la ONU para el desarrollo industrial y comercial (UNCTAD, UNIDO), como Lall, identifican tres estrategias de desarrollo según el papel adjudicado a los inversores extranjeros:

- i. Desarrollo autónomo, que permite o habilita la entrada de capital extranjero una vez desarrollados los grupos económicos nacionales.
- ii. Desarrollo liderado por IED con políticas liberales o neutrales, es decir la igualdad de tratamiento sobre base liberal para las empresas nacionales y extranjeras.
- iii. Desarrollo con IED orientada por objetivos nacionales (“Targeting FDI”). La sociedad define sus objetivos estratégicos y promueve, con instrumentos explícitos, el ingreso de capital extranjero en concordancia con dichos objetivos. Es decir que se subsidian las instalaciones de empresas que vayan en línea con los objetivos definidos, que van cambiando de acuerdo con las necesidades de cada etapa del proceso de desarrollo, pero además, frente a los subsidios, los contratos de radicación suponen compromisos de desempeño con eliminación gradual de los incentivos. El incentivo se justifica, desde el punto de vista de la empresa, como pago que compensa los costos de transacción e incertidumbre que la misma enfrenta en su instalación, y desde el punto de vista del estado receptor, debe demostrarse que la rentabilidad social o en términos de desarrollo nacional, es superior a la rentabilidad privada. Los subsidios deben ser temporarios.

Desde el punto de vista de un país pequeño y con una clara necesidad de acelerar su proceso de crecimiento, no parece posible prescindir de la IED en una estrategia de desarrollo. Por otro lado, existe un consenso entre los especialistas académicos en el tema respecto a que la opción de un desarrollo autónomo (como fue el proceso japonés después de la segunda guerra, o más recientemente el coreano) ya no está disponible en la actual fase de globalización del sistema capitalista.

En el caso uruguayo la IED ha mostrado mayor velocidad de respuesta y capacidad para invertir en los momentos pos-crisis aprovechando oportunidad de ganancias que se presentan en la recuperación. El capital nacional requiere de cierto tiempo de recuperación luego de cada crisis, en la que se produjo la desaparición de alguna parte del mismo y una mayor concentración.

La capacidad de atracción de IED que está mostrando nuestro país en el presente período, nos conduce a una necesaria reflexión acerca del tipo de IED más favorable desde el punto de vista del desarrollo del país a largo plazo. En efecto, la IED reciente no parece haber

contribuido de forma significativa a la modificación del patrón histórico de (bajo) crecimiento, en la medida en que no modifica la estructura productiva y la especialización del país en “*commodities*”, hacia una mayor intensidad de conocimiento y tecnología.

Sobre el aspecto referido a que tipo de IED atraer, la discusión se centra en si cualquier IED es bienvenida o si se promueve una IED orientada por objetivos de desarrollo del país. Uruguay ha optado claramente por la primera opción, utilizando como factor de atracción la competencia vía “reglas” más que “incentivos” atados a objetivos y desempeños. Es decir que se ha adoptado la política de presentar reglas claras y creíbles, garantizar seguridad a la inversión y un trato igual del inversor extranjero respecto al nacional (ese es el espíritu de la ley de inversiones de 1998).

También en esta línea de pensamiento se inscriben los Acuerdos Bilaterales de Inversión (ABIs) y los Acuerdos para evitar la Doble Tributación (ADT), que han pasado a tener una importancia creciente en el escenario internacional. En este contexto los países que subscriben más de estos tipos de acuerdos generan ventajas de localización para la IED y quienes quedan fuera del sistema aparecen como perdedores en el juego de atracción del capital transnacional.

Esta lógica, si bien reduce el margen para políticas específicas sobre la IED vinculada a objetivos de desarrollo, abre también espacio para políticas inteligentes, compatibles con los marcos multilaterales de la OMC y los acuerdos bilaterales que apunten a maximizar los efectos de la IED hacia el desarrollo.

La firma de esos acuerdos bilaterales permite que las empresas identifiquen su origen para disponer de los beneficios del acuerdo, lo que implica la firma de un contrato de radicación en el que se pueden establecer compromisos mutuos a favor del desarrollo nacional. El problema es la necesidad de definir objetivos claros de las políticas de desarrollo, mediante los cuales se puedan alinear tales compromisos con los inversores.

Esto supone pasar de una promoción de la IED vía “reglas”, aunque obviamente manteniendo las principales reglas básicas que aseguran la credibilidad de los inversores, hacia políticas que asocian incentivos a las contribuciones que la inversión genere al proceso de desarrollo. Para que esta opción sea factible, es necesario desarrollar una institucionalidad con capacidad para planificar los objetivos del desarrollo y una inteligencia para la promoción de la IED mediante un rol activo en identificación de inversores, negociación de incentivos sujetos a compromisos y metas, con el respectivo seguimiento del cumplimiento de las mismas.

Nos parece interesante remarcar que una política “neutral” de atracción de IED no tiene “efectos neutros” sobre la economía, en particular cuando nos referimos a una economía donde la insuficiencia de dinamismo de largo plazo es un problema clave.

La IED se relaciona con el patrón de especialización que el país elige, por acción u omisión, y lo profundiza. La década de los 90, período de fuerte desindustrialización en Uruguay, favoreció a las actividades de servicios y de carácter regional, con una ecuación cambiaria favorable en el intercambio con Argentina y Brasil pero no con el resto del mundo. En este

período la IED reforzó ese esquema de desindustrialización ya que el “efecto MERCOSUR” provocó que varias multinacionales que realizaban procesos de valor agregado en Uruguay se localizaran en los vecinos mayores (economías de escala en la producción) y, sin barreras arancelarias, convirtieran a su filial uruguaya en una distribuidora. Por otro lado, una tercera parte de la inversión en los 90 fue en la modalidad de fusiones y adquisiciones (FyA), lo que no crea nueva inversión (este porcentaje es alto teniendo en cuenta que en Uruguay no existió un proceso de privatizaciones de empresas públicas como en el resto de América Latina) (Bittencourt y Domingo, 2001).

En suma, la IED en los 90 respondió principalmente a inversiones en el sector turismo, inmobiliario, forestación, comercio minoristas y otros servicios, perdiendo capacidad de atracción el sector industrial. La IED en el sector industrial, que respondió en gran medida a la modalidad de FyA y con pocos grandes nuevos emprendimientos (forestación), se concentró en los sectores agroindustrial y textil, vinculada a las ventajas que el país posee en la provisión de la materia prima necesaria para estos procesos, es decir de tipo “resource seeking”. En definitiva, durante los 90 la inversión extranjera no fomentó el desarrollo industrial con cambios en el patrón de especialización de la economía uruguaya.

Al período de crecimiento de los 90 sobrevino la recesión que comienza a final de la década, y que se acentúa con la crisis de 2002. La previa desindustrialización de los 90 y la destrucción de capitales nacionales que sucedió en dicha crisis no permiten un punto de partida neutro. Pero no hay dudas de que la IED está siendo muy importante en el actual período de crecimiento económico. Sin embargo, en estos años de fuerte crecimiento la contribución de la inversión extranjera al cambio del patrón de especialización productiva del país y a la superación del rol periférico en los procesos de innovación global no habrá sido muy significativa. Parece necesario orientar instrumentos de política para lograr tanto una mayor captación de IED en ramas más intensivas en tecnología, como en lograr que las inversiones generen más derrames hacia el tejido productivo local.

A esta preocupación respecto a la contribución de la IED al cambio estructural de la economía uruguaya, se han agregado argumentos respecto a que ésta podría estar desplazando inversión nacional, pero a la luz de la observación de un importante número de casos, podemos afirmar que no parece ser este el caso general. Por ejemplo, los proyectos de implantación de plantas de celulosa no compitieron con empresarios nacionales dispuestos a invertir, quizás por la magnitud de las inversiones necesarias. Las inversiones en la industria de la madera de aserrío de origen norteamericano (WEYERHAEUSER), chilenos (URUPANEL) o españoles (TINGELSUR), no han desplazado a los emprendimientos tradicionales uruguayos (como URUFOR del grupo Otegui o FYMNSA).

Por el contrario, muchas veces las nuevas inversiones extranjeras pueden haber potenciado a sectores que se desarrollan, de modo que la industria nacional también esté aumentando su inversión en las mismas ramas (a diferencia de lo que pareció ser el caso general en la industria manufacturera en los noventa, como se señala en Bittencourt y Domingo, 2006). Otro ejemplo es el de las inversiones neozelandesas en tambos lecheros en Rocha (¿Qué capitalista nacional iba a invertir en tambos en Rocha?) que no sustituyen inversión nacional sino que complementan inversión en un sector competitivo del país.

Otro tanto sucede en otros rubros. Sin embargo, sí parece justificada la preocupación de que muchas de estas inversiones vienen a profundizar un patrón de especialización agro-exportadora con base en “*commodities*”. Algunas de esas inversiones podrían tener algún efecto adicional de relación con el tejido productivo local, pero el hecho de que eso suceda o se transformen en enclaves extractivos depende en gran medida de lo que el país pueda ofrecer y su capacidad para compatibilizar los objetivos de ganancia de las multinacionales con una estrategia local de desarrollo. Esto supondría tener otra opción respecto a la política de IED, vinculándola con los objetivos de desarrollo.

También se ha registrado inversión extranjera en rubros industriales de mayor valor agregado e incluso en sectores tecnológicos, lo que se muestra como una oportunidad de alto interés para el desarrollo. Este es el caso del software, donde por ejemplo el emprendimiento de Zona América ha logrado atraer a empresas de software y TICs de gran porte (como la india TATA o la norteamericana SABRE).

Estas instalaciones han provocado un nivel de la competencia por recursos humanos, de tal forma que las grandes multinacionales de TICs dificultan a algunas empresas uruguayas de menor porte el mantenimiento de su personal, pero también esa competencia exige a las empresas nacionales mejorar sus ofertas salariales y de proyecto de desarrollo personal para los trabajadores. Por otro lado, hay efecto derrame de este sector en cuanto formación de recursos humanos (jóvenes) que luego pasan a ser empresarios independientes.

Otro sector no tradicional que genera valor agregado y que ha crecido mucho en Uruguay es el de la biotecnología e industria veterinaria, con empresas nacionales dinámicas y exportadoras liderando el proceso, que se pueden ver apuntaladas con inversiones externas importantes como el Instituto Pasteur. Otros sectores de carácter industrial también han recibido inversión externa, como por ejemplo el sector del plástico y caucho (que en la zona metropolitana de ruta 8, 101 y 102 localiza importantes emprendimientos).

En el enfoque que aquí se adopta se entiende que la IED es necesaria, que la misma no es buena o mala “*per se*” y que la discusión más interesante para plantear no es como hacer para que cualquier tipo (y en la mayor cantidad posible) de IED se localice en el país, sino cómo atraer e incluir a la IED como un factor dinamizador y potenciador de una estrategia nacional de desarrollo.

Esto exige definir previamente que tipo de desarrollo sectorial, industrial y territorial se desea como objetivo y entonces preguntarse de que manera se puede apuntalar ese proceso con IED que pueda ser atraída en forma funcional al proyecto. Por lo tanto, como se señala en PNUD (2008), la política hacia la IED debe estar inscrita en una estrategia que contemple los siguientes aspectos:

- Un enfoque sectorial con objetivos en consonancia con la estrategia nacional de desarrollo. Sobre estos objetivos es que se pueden establecer los criterios para la negociación con las empresas internacionales, con el otorgamiento de incentivos por tiempos limitados y predeterminados, con acuerdo sobre compromisos de comportamiento en dirección a la estrategia de desarrollo nacional (metas de empleo, innovación, productividad, proveedores locales, impacto en desarrollo territorial). Tal proceso de negociación no implica atentar

contra el trato igual entre la inversión extranjera y la nacional, en la medida de que se apliquen programas similares en los que participen empresas nacionales, o que participen de estos programas negociados empresas nacionales y extranjeras.

- Dada la escala del país, que difícilmente pueda competir sobre la base del costo del factor trabajo y las consideraciones realizadas sobre la composición de la estructura productiva de la economía (actualmente especializada en recursos naturales), parece adecuado privilegiar la IED que refuerce un patrón de especialización que tienda hacia producciones con altos requerimientos de conocimiento y tecnología (casos de Irlanda o Taiwán). Además, es a través de esas actividades que se puede generar una integración mayor de la IED a la economía y un efecto “derrame” del conocimiento y tecnología (el otro extremo de desvinculación de la IED con el tejido productivo local son las inversiones extractivas en recursos naturales o las inversiones de tipo “maquila”).
- La promoción especial de ciertos tipos de IED con objetivos de articulación con el desarrollo local. Lo que implica definir más precisamente los casos que merecen el otorgamiento de Zonas Francas, con contrapartidas explícitas y con la mayor transparencia posible.

La creación de instituciones con mejores capacidades para la promoción y seguimiento de la IED, cuyas funciones básicas serían la identificación de socios potenciales a partir del seguimiento de ciertos mercados en el mundo. Ello implica el desarrollo de una “inteligencia” que nos permita anticipar el potencial movimiento de capital en áreas seleccionadas a mediano y largo plazo<sup>(15)</sup>. Asimismo, debería realizar un seguimiento ex-post de la actividad de estas empresas (el cumplimiento de los acuerdos asumidos y definidos en metas específicas a las que están sujetos los incentivos y beneficios que se otorguen).

Por último, desde una óptica más general, la política hacia la IED debe articularse en un nuevo marco de políticas industriales de competitividad articuladas con políticas tecnológicas, horizontales y sectoriales, que atiendan los problemas de desarrollo: promover exportaciones estables y con potencial de crecimiento sostenido a largo plazo (mayor que el de las exportaciones tradicionales), así como promover que las filiales transnacionales se relacionen con empresas locales mediante encadenamientos para potenciar los derrames verticales y profundizar el tejido industrial<sup>(16)</sup>.

Al respecto, existen experiencias exitosas a nivel mundial que aplicaron este tipo de políticas activas respecto a la IED, como Irlanda, Singapur, Taiwán y, en menor medida, Malasia

*(15) La misma debería dotar de elementos para la negociación, que debe ser llevada a cabo por actores políticos de primer nivel de gobierno.*

*(16) Estos objetivos se corresponden plenamente con las propuestas regionales de política hacia la IED para promover los derrames (Laplane, 2005; y Chudnovsky y López, 2007): fortalecimiento de los encadenamientos locales de las empresas transnacionales, apoyando redes locales de proveedores, su calificación, formación de RRHH y actividades de innovación; fortalecimiento de la capacidad de absorción de las empresas transnacionales, apoyando la implantación de redes de colaboración entre empresas y laboratorios I+D; articulación de iniciativas en el MERCOSUR, dentro de una política de complementación productiva regional; negociación con las ET, problema que está en el centro de la política hacia el capital extranjero, tanto a nivel de cada país como en la escala regional.*

y Tailandia. La falta de estas políticas, sumado a una IED que se orienta a la búsqueda de recursos naturales o a la captación de mercados internos (en países grandes o bloques regionales como el MERCOSUR), provoca que la IED tenga un efecto desplazamiento (“crowding out”) sobre la inversión doméstica, a diferencia de Asia donde el efecto es el contrario (“crowding in”), profundizando un patrón de inserción internacional y especialización productiva que no permite un crecimiento económico sostenido en el tiempo.

## **2.5 Inserción internacional: desarrollo exportador diversificando productos y mercados con prioridad en la integración regional <sup>(17)</sup>**

Nuestro país ha optado por la apertura económica hace ya varias décadas. La afirmación que apoyaremos en el presente documento es que la apertura económica debe continuar como un elemento central de la estrategia, es decir que si bien el grado de apertura alcanzado no debería retroceder, en el futuro la apertura debe ser direccionada como un instrumento de nuestra estrategia de desarrollo productivo de largo plazo.

Para explicar este concepto puede resultar conveniente recurrir a cierto nivel de generalidad. A efectos de caracterizar los vínculos entre inserción internacional de los países en la economía mundial y sus efectos sobre los procesos de crecimiento y desarrollo, se pueden distinguir algunas estrategias básicas que se han adoptado históricamente, tomando en cuenta por un lado, el papel del comercio exterior y del mercado interno; y por otro, el rol que el capital extranjero ocupa en el “modelo productivo”.

Desde la perspectiva comercial, puede identificarse una estrategia de crecimiento introvertido o hacia dentro (en base a la sustitución de importaciones), que implica un relativo aislamiento de los flujos internacionales de comercio y una estrategia hacia fuera centrada en la apertura económica, la promoción de exportaciones, y una mayor participación en los circuitos comerciales a escala mundial. Ambas estrategias pueden suponer, al menos en algún momento de su desarrollo, un importante grado de intervención estatal. Un punto central de la discusión se vincula con la posibilidad de que los países puedan modificar sus patrones de especialización productiva y mejorar su desempeño comercial y económico a través de la orientación de sus políticas en una o en otra dirección.

La estrategia de crecimiento hacia adentro fue aplicada por numerosos países a través del tiempo, en particular durante la vigencia de algunos regímenes económicos internacionales del siglo XX, como el período de entreguerras, con un relativo cierre de la economía mundial, en el caso de los mayores países de América Latina, continuado durante el régimen de Bretton Woods o “edad de oro” del capitalismo central.

Entre sus objetivos centrales se encontraba la creación o el desarrollo de algunos sectores económicos estratégicos (fundamentalmente industriales) mediante su protección de la competencia internacional, permitiendo sustituir bienes externos por producción interna, con un conjunto de efectos positivos generados en la economía vinculados al establecimiento y desarrollo de los sectores industriales y sus externalidades positivas (entre

*(17) Esta sección se basa en PNUD (2008).*



otras, economías de escala dinámicas derivadas de los procesos de aprendizaje, derrames tecnológicos y de habilidades, encadenamientos sectoriales, etc.). Esta estrategia ha recibido numerosas críticas centradas principalmente en las pérdidas de eficiencia y bienestar asociadas a las medidas proteccionistas.

En contraste, la estrategia de crecimiento hacia fuera, con una base teórica vinculada a los enfoques más tradicionales, ha sido la forma de inserción internacional crecientemente adoptada por un importante número de países en los regímenes económicos internacionales de principios del siglo XX (primera globalización) y segunda mitad del siglo XX (especialmente durante la llamada segunda globalización, en particular los países de América Latina y Asia).

En este caso, a través de la ampliación o expansión del mercado interno, la apertura y la expansión de las exportaciones puede generar mayores niveles de productividad mediante economías de escala y dinámicas, mejorando las condiciones de oferta de los factores productivos en el sector exportador y posibilitando mayores tasas de crecimiento.

Diversos mecanismos pueden generar estos efectos, entre los que se destacan la mayor especialización y ganancias de aprendizaje, mejores técnicas de producción mediante el acceso a tecnologías más avanzadas; derrames tecnológicos y de habilidades, reasignación de recursos y externalidades positivas del sector exportador sobre los otros sectores de la economía, así como mayor acceso a los mercados internacionales de bienes y factores, lo que podría contribuir a aliviar la restricción al intercambio externo mediante mayores facilidades de importación -insumos y bienes de capital- y utilización de capital externo.

Asimismo, en la etapa actual de internacionalización o globalización productiva, comercial y financiera de la economía mundial (con un intercambio creciente de bienes y servicios, fuertes movimientos internacionales de activos financieros y la expansión internacional de las ET), esta estrategia de crecimiento e inserción internacional de los países combina distintas formas de vinculación o asociación internacional, que van desde la apertura unilateral hasta la creación y profundización de acuerdos de integración regional u otros tipos de acuerdos relativos al comercio e inversiones con diferentes países o bloques de países.

Por tal razón, es necesario vincular el papel del comercio exterior en la estrategia con el rol del capital extranjero. El siguiente cuadro muestra ejemplos exitosos de crecimiento económico relativamente duradero, en el que se cruzan las estrategias anteriormente citadas.

<b>CUADRO 4: EJEMPLOS DE ESTRATEGIAS COMERCIALES E IED</b>		
	<b>Crecimiento introvertido</b>	<b>Crecimiento exportador</b>
Autónomo de la IED	Países Centrales siglo XIX	Japón 1945-----
		Corea 1975----
Liberal liderado por IED	Argentina 1950-1965	Taiwan 1980----
		Hong Kong 1980---
Liderado por IED orientada por objetivos	Brasil 1968-1980	Singapur 1980-2007
		Irlanda 1989-2000
		China 1980-2007
Fuente: Elaboración propia		



En el caso particular de América Latina, las últimas décadas estuvieron marcadas por la aplicación de políticas económicas orientadas por las llamadas “reformas estructurales”, que buscaron que los países transitaran desde estrategias de crecimiento e inserción internacional relativamente cerradas o introvertidas (el periodo de la ISI) a estrategias más abiertas o hacia fuera.

De esta manera, la principal reforma fue la apertura y liberalización comercial indiscriminada, que teóricamente aspiró a que las economías abandonaran las pretensiones proteccionistas y se orientaran a especializarse de acuerdo a las ventajas comparativas (“estáticas”, en base a los recursos existentes en la economía). Para estos países, dicha ventaja comparativa se refiere principalmente a los recursos naturales, ya que, como en el resto de los países subdesarrollados el capital productivo no abunda y la mano de obra también resulta relativamente más abundante y barata en otras regiones del mundo.

El proceso de reformas tuvo fuertes impactos en las estructuras económicas y productivas de los países latinoamericanos, entre los que se destaca la marcada tendencia a la especialización de las estructuras industriales en productos de base agrícola, minera y petroquímica, en particular en bienes de consumo poco diferenciados e insumos de uso difundido, que combinan una elevada escala productiva y uso intensivo de recursos naturales y que tienden a ser tomadores de precios<sup>(18)</sup>. Este patrón de especialización productiva, que presenta serias dificultades y limitaciones en términos de crecimiento económico de largo plazo, también restringe fuertemente las posibilidades de acceso a los beneficios que se derivan de lograr una mayor inserción internacional en los mercados de bienes y servicios más dinámicos a nivel mundial.

Entre las limitaciones se encuentra la dependencia de exportaciones básicas -primarias o semi-industrializadas- (donde los mercados de los países desarrollados tienen subsidios y diversos mecanismos de protección), las cuales presentan tendencias de largo plazo muy poco dinámicas en el comercio internacional por razones que van más allá de las políticas comerciales<sup>(19)</sup>.

Por otro lado, si bien durante los noventa se asistió a una importante entrada de flujos de IED en los países de la región, existen un conjunto de problemas respecto al papel del capital extranjero -comunes a los socios del MERCOSUR-, entre los que se encuentran el comportamiento poco exportador de las ET en sectores de media y alta tecnología, la insuficiente conexión entre estas empresas y las empresas locales -en particular las PyMES-, los escasos derrames verticales y los derrames horizontales negativos o poco significativos (Bittencourt y Domingo, 2004 y Chudnovsky y López, 2006).

(18) Véase por ejemplo, entre otros trabajos, CEPAL (1996, 2002) y autores relacionados con esa institución (Katz, 2000; Cimoli, 2006).

(19) En este sentido, la demanda real (cantidad de productos) tiende a crecer más lentamente que el ingreso de los consumidores, los precios fluctúan fuertemente de acuerdo con los ciclos de la economía mundial o los principales demandantes y por lo tanto resultan muy volátiles. Tal volatilidad, además, se expresa en una tendencia al deterioro secular: los precios caen en el parte baja del ciclo pero no logran recuperar su nivel anterior en el auge (Ocampo y Parra, 2003).

En el caso de Uruguay, la evolución del comercio desde los noventa ha estado marcada por la profundización de la especialización agro-exportadora, con cierta diversificación reciente de mercados, donde la pauta del MERCOSUR se diferencia claramente de la del RM. En el caso del capital extranjero, si bien se han recibido flujos significativos de IED desde los noventa, las filiales de ET instaladas en el país no han contribuido sustancialmente en la modificación del patrón de crecimiento ni en la especialización comercial.

Sobre la base de este diagnóstico, se proponen políticas de inserción internacional y hacia el capital extranjero que tienen como objetivo central contribuir a modificar las tendencias negativas en la trayectoria de crecimiento que se han verificado en el país las últimas décadas. En términos generales, puede argumentarse que en los países que tienen entre sus características estructurales básicas una reducida dimensión económica y un significativo grado de apertura económica, la política de comercio exterior óptima debería buscar una inserción internacional diversificada y amplia.

En el caso de Uruguay, es además relevante tener en cuenta que los países vecinos transfieren incertidumbre política y económica de modo casi estructural. Considerando los serios problemas y limitaciones que ha mostrado el país en su trayectoria de crecimiento de largo plazo (vinculados al tipo de estructura productiva y especialización comercial predominante), la política comercial debería orientarse entonces hacia la búsqueda de una forma de inserción internacional que contribuya a solucionar esos problemas estructurales y forme parte, a su vez, de una estrategia integral de desarrollo.

En este sentido, la prioridad estratégica de la política de comercio exterior e inserción internacional, desde el punto de vista de las transformaciones necesarias en la estructura productiva, debe darse en la integración regional, lo que se fundamenta principalmente en el tipo de productos y sectores que dicha inserción regional y el comercio con países de similar o menor nivel tecnológico permitiría desarrollar.

Existen a su vez otros elementos a destacar que apuntan en la misma dirección: por un lado, en la fase actual de internacionalización o globalización productiva y comercial de la economía mundial, más allá de los diferentes tipos de acuerdos comerciales bilaterales o multilaterales existentes, los acuerdos de integración regional han pasado a ocupar un lugar central en las formas de asociación o vinculación entre los países, siendo esta tendencia la prevaleciente en las relaciones económicas internacionales.

Por otro lado, el país acumula más de tres décadas de acuerdos comerciales con Argentina y Brasil, desde los tratados realizados en la década de los setenta (CAUCE y PEC respectivamente), hasta la consolidación y ampliación de los acuerdos con el establecimiento del MERCOSUR en la década de los noventa, los cuales han permitido cierta diversificación de la pauta exportadora mediante la producción y comercialización de algunos productos dirigidos a estos países que no se podrían colocar en otros mercados (especialmente en los países desarrollados).

A su vez, en el marco de esta inserción regional prioritaria, resulta necesario avanzar hacia cierto tipo de integración regional que apunte a la complementación productiva basada en el desarrollo de ventajas comparativas dinámicas, vía acumulación de capital, cambio

tecnológico, economías de escala de plantas, de firmas y de industrias (“clusters o distritos marshallianos”) y economías de aprendizaje.

Este modelo de funcionamiento de los acuerdos (tanto del MERCOSUR como con otros países de la región) implicaría el desarrollo mancomunado de los países involucrados más que la reproducción de relaciones del tipo Centro-Periferia. De esta definición de que tipo de acuerdo regional se considera el más adecuado para la estrategia de inserción internacional, surgen cuáles deben ser las demandas del país hacia los socios mayores, que son los que han marcando la dinámica del acuerdo -marginando a los socios de menor tamaño, aunque también frente a cierta carencia en la capacidad de propuesta de estos últimos-.

Entre los objetivos estratégicos respecto al tipo de MERCOSUR que sería deseable para el país, se encuentran: en primer término un proceso que avance en el libre comercio interno mejorando el acceso fluido y estable a los mercados vecinos, mediante la eliminación de las Barreras No Arancelarias (BNA). A este objetivo puede contribuir el avance en la construcción de la Unión Aduanera (UA)<sup>(20)</sup>, en la medida que elimine doble cobro de aranceles y otras trabas al pasaje por las fronteras. El avance en la construcción de la UA supone también que los países socios resuelven de modo conjunto el proceso de negociación externa y defensa comercial comunes.

En tercer lugar, profundizar la integración productiva mediante los Foros de Competitividad, financiamiento cruzado, y desarrollo de las instituciones regionales capaces de articular y financiar proyectos de complementación para la formación de cadenas en relación proveedor-comprador o de “clusters” de empresas de más de un país socio.

Existen además otras áreas relevantes para que el avance en el proceso de integración pueda contribuir con la estrategia de desarrollo nacional: diseñar e implementar una política común de defensa de la competencia para evitar que las empresas de los países grandes tomen posiciones de mercado dominantes en los países socios de menor tamaño y crear disciplinas sobre los incentivos hacia la IED, lo que implica por un lado reconocer explícitamente su existencia y por otro la definición de una política MERCOSUR hacia el capital extranjero<sup>(21)</sup>, particularmente respecto a las ET manufactureras que controlan mayoritariamente el comercio intra zona; y por último, promover alianzas estratégicas en sectores tecnológicos para alcanzar una integración productiva avanzada.

*(20) Entre las potenciales ganancias de la consolidación de la UA para Uruguay se encuentran: profundización del comercio e intercambio de bienes, mantenimiento de la preferencia en los mercados de los países socios (por ejemplo acceso diferencial a Brasil en caso de formación de un Área de Libre Comercio Sudamericana), aumento de la capacidad negociadora con terceros mercados y disciplinamiento respecto a las presiones locales por mayor protección.*

*(21) La política común podría evitar la guerra de incentivos unilateral y aumentar el poder de negociación de cada país. En este sentido, sería conveniente para los intereses regionales alcanzar un proceso de negociación común con las ET para intentar inducir a estos agentes a que operen en el sentido de la complementación productiva definida, apuntando a resolver problemas claves que presenta la presencia de capital extranjero en la región. Si bien los problemas actuales del proceso de integración hacen aparecer esta posibilidad como utópica, no debe perderse de vista como objetivo estratégico de largo plazo.*

Por otro lado, interesa remarcar que esta línea estratégica de inserción internacional no implica que no haya que apoyarse en las ventajas comparativas estáticas -en nuestro caso los recursos naturales-, sino que hay que prever que si el modelo productivo implícito en nuestra inserción internacional preferente conduce a la profundización de las tendencias antes analizadas, difícilmente pueda esperarse un cambio sustantivo en la trayectoria de crecimiento mediante la elevación de la tasa de crecimiento de largo plazo, la que se relaciona estrechamente con la tasa a la que crecen los mercados de nuestros principales productos de exportación actual.

En el debate sobre la inserción internacional del país se vuelve necesario tener en cuenta los argumentos mencionados, en particular frente a otras opciones de asociación internacional como por ejemplo los acuerdos bilaterales de comercio (TLC) con los países desarrollados. Frente a estas alternativas, y para lograr una posición seria y fundamentada respecto al tipo de inserción internacional más conveniente para el país en términos de estrategia de desarrollo de largo plazo, resulta trascendente analizar y evaluar más detenidamente algunos elementos, entre los que cabe mencionar los siguientes: cuáles serían los productos o ramas que se desarrollarían y cuál sería su dinámica potencial de largo plazo y su capacidad de arrastre y de empleo, cuáles serían los costos o beneficios para la puesta en práctica de la estrategia de desarrollo en otras áreas -en particular con las que tienen que ver con la incorporación de conocimientos e innovación productiva-, y si los acuerdos con terceros limitarían la posibilidad de profundizar el proceso de integración regional en la medida que nos marginen del acceso al libre comercio regional y a los potenciales beneficios de una Unión Aduanera.

## 2.6 El componente institucional

Desde el 2004, el país vive un período de crecimiento de singular magnitud y permanencia, a la vez que el Gobierno Progresista desde 2005 inició un importante conjunto de transformaciones estructurales, que han sido acompañadas por un incremento de las inversiones, en particular de extranjeros, que no tiene precedentes históricos.

Los mencionados son elementos que, quizás, nos permitan abrigar esperanzas razonables acerca de que el desarrollo es posible. Algunos tenemos la percepción de que tal sensación va creciendo: que cada vez más gente cree que si se delinea un camino general pero claro, nuestra sociedad podría ir superando los problemas que la han mostrado hacia el mundo como un ejemplo de poco dinamismo y un espacio poco atractivo. Que podríamos aspirar a, en un par de décadas, alcanzar un nivel de bienestar como el que hoy viven los habitantes de países de alto nivel de ingreso. Que esa prosperidad puede ser posible, a la vez, mejorando la calidad de nuestra democracia y reduciendo las disparidades sociales, de modo de equilibrar el acceso a las oportunidades de movilidad ascendente. En particular, podemos pensar que en el transcurso de nuestras vidas podamos disfrutar de un país donde la pobreza no sea un flagelo, donde no convivan el hambre con la opulencia. Y que esto signifique, en lo inmediato, campear de otra manera los nubarrones de tormenta que aparecen en la economía mundial, de modo tal que no nos hagan perder, nuevamente, los logros del actual período de crecimiento.

Pero para alcanzar objetivos como esos, primero hay que plantearlos. Es necesario delinear la imagen del funcionamiento de la economía y la sociedad a la que queremos llegar, para identificar las opciones que se tomen hoy y que nos permitan seguir de modo más o menos estable en la senda que se inició. Este es el problema de sostener el crecimiento, que constituye uno de los principales desafíos que nuestra sociedad no ha logrado resolver en el pasado. Imaginarse esos objetivos y las trayectorias necesarias y posibles para alcanzarlos, constituye la materia del “modelo de desarrollo” o del “proyecto nacional” al que se aludió bastante en el pasado –por ejemplo a la salida de la dictadura- pero no tanto en los últimos años.

Existen varias cuestiones sobre las que este Gobierno ha avanzado en mayor o menor medida, que resultan componentes esenciales de la “práctica” de las políticas de desarrollo, y sobre cada uno de ellos podría realizarse una serie de propuestas, que, por si mismas, serían suficientes para configurar un conjunto de “políticas de desarrollo” consistente. Por mencionar un punteo de titulares, resulta claro que tales políticas incluyen, por lo menos, los siguientes campos: consolidar la estabilidad de la macroeconomía en un sentido amplio, continuar la transformación democrática del Estado, apoyar y mejorar el rol y la gestión de las empresas públicas como agentes de desarrollo económico y en su articulación con el sector privado para la provisión de infraestructuras; mejorar la institucionalidad y la inteligencia para la promoción de inversiones; encarar con más eficiencia el desafío del capital humano y llevar adelante políticas productivas tanto sectoriales como transversales.

Sin embargo, no solamente es necesario avanzar en estos campos, sino que a efectos de priorizar las acciones y las políticas, es necesario elaborar una agenda de largo plazo que nos permita dibujar diferentes escenarios de modo tal de darle formas concretas con posibilidades reales de ocurrencia, tanto a situaciones deseables como a situaciones probables de crisis que debemos imaginar lo más precisamente que podamos, para encontrar los mejores caminos para evitarlas o mitigarlas. En términos institucionales, esto supone transformar el sistema de planificación incorporando por un lado, la visión de largo plazo o proyecto nacional, y por otro un Plan de Desarrollo referido a un período de gobierno, que debería ser definido antes de las instancias de elaboración del presupuesto quinquenal.

La formulación de objetivos, la gestión, los resultados y la evaluación, podría mejorarse mediante la utilización de ambos instrumentos. Como el Plan de Desarrollo contendría un mayor nivel de detalle en la formulación de metas y definición de programas prioritarios; que tienden a concretar los grandes objetivos de la estrategia de más largo plazo, constituye una segunda etapa luego de la definición de tal estrategia.

Por lo tanto, el Proyecto Nacional o Estrategia Nacional de Desarrollo de Largo Plazo se sintetiza en un documento con visiones y líneas estratégicas para acción. Se trata de un documento de contenido general, que aborda un conjunto de problemas o temas clave de la agenda del desarrollo, proponiendo definiciones estratégicas sobre los mismos que sirvan para alinear las políticas o acciones. La idea es que este trabajo sirva para ubicar posiciones que puedan ser compartidas por diferentes grupos sociales y por un espectro más o menos amplio de fuerzas políticas, posibilitando o facilitando alianzas en torno a políticas de estado.

Ese trabajo, que se resume en el documento Estrategia Uruguay Tercer Siglo: aspectos productivos (No2 de la presente serie) se apoya en ejercicios prospectivos que implican identificar escenarios posibles para las siguientes dos décadas. Posibles implica que tienen una probabilidad de suceder, algo bastante diferente a predecir lo que va a pasar. El análisis permite identificar las tendencias robustas y emergentes, las posibles rupturas, discontinuidades y señales de futuro, así como los factores clave que determinan el dinamismo y los cambios de escenario. El ejercicio prospectivo involucra varios planos:

- ESCENARIOS MUNDIAL, REGIONAL Y NACIONAL
- SECTORES PRODUCTIVOS
- EVOLUCION AGREGADA UTILIZANDO LA MATRIZ INSUMO PRODUCTO
- PROSPECTIVA TERRITORIAL

Con estos cuatro insumos, se elabora un escenario normativo o deseable, que no es el máximo o el mejor de los posibles, sino uno que nos permite configurar una Agenda de Temas prioritarios sobre los que deben alinearse acciones que nos acerca a los mejores escenarios. A la vez, dada nuestra tradicional volatilidad, nos ayuda a buscar el camino que mejor evita los riesgos de entrar en los peores escenarios. Esta selección surge del análisis prospectivo, y permite elaborar los componentes de la visión de país para el Uruguay Productivo de largo plazo.

Pero a la vez, esta visión estratégica debe incluir, en esta primera formulación, también elementos acerca del tipo de Estado necesario para promover el desarrollo, así como la matriz de protección social que se corresponda para garantizar que las oportunidades de cada niño que nazca en este país sean cada vez más equitativas, así como asegurar el cuidado de los ancianos y atención a otras situaciones de desventajas de algunos grupos de la sociedad.

La necesidad de una perspectiva de dos décadas hacia el futuro resulta particularmente clara en lo que tiene que ver con cuestiones de infraestructura: el lento proceso de maduración de las inversiones requiere de un horizonte de largo plazo para establecer las prioridades hoy. Pero a la vez, la visión no es definitiva. Se corresponde estrictamente con lo que hoy sabemos. Por lo tanto, en su discusión se debe tener en cuenta que en cierto plazo no muy lejano, digamos unos tres años, el instrumento debe evaluarse y modificarse usando lo que hayamos aprendido.

Cabe una mención final a la escala territorial de la Estrategia de Desarrollo. Al respecto, las posibilidades de las reformas normativas tendentes a la descentralización y la nueva figura del Municipio, así como la proliferación de Agencias de Desarrollo Local en el interior del país, indican que hay un nuevo escenario favorable a la implementación territorial de estrategias de largo plazo. Sin embargo, este proceso se está produciendo en forma caótica y con dudosa articulación entre las escalas departamentales (en clave regional) y entre el nivel regional y el nacional. Se debería trabajar sobre el diseño de la institucionalidad para sostener el desarrollo territorial y las escalas de intervención. Sin desmedro que que puedan existir Agencias de Desarrollo en cada departamento del interior, o aún en subregiones dentro de departamentos o en ciudades o localidades; las notorias diferencias entre cada departamento, así como la limitación en el tamaño de los recursos económicos y sociales, pueden no

permitir que se alcance la escala necesaria para proyectos de desarrollo productivo internacionalmente competitivos. A la vez, se debe intentar superar la frecuente visión miope del límite departamental, favoreciendo un nivel de instituciones interdepartamentales para la promoción del desarrollo económico, como una parte integral de la estrategia nacional.

## 2.7 La dimensión territorial de la estrategia

La dimensión relativamente pequeña del país en el contexto Sudamericano ha llevado a una desconsideración histórica del territorio en las estrategias de desarrollo. Sin embargo, las diferentes políticas han tenido impactos territoriales, desde la colonización del país y el modelo exportador de recursos naturales que crece hasta estancarse en la segunda mitad del siglo XX, la infraestructura, población y servicios, por ende la actividad económica y las oportunidades, se concentraron en la faja costera sur del país, principalmente en Montevideo, así como en menor medida en el litoral oeste. El modelo de sustitución de importaciones y el posterior modelo agro-exportador diversificador de los 70, así como el período de los 90 favorable a las actividades de servicios, turismo y financieras, tuvieron impactos territoriales diferentes, pero en ningún caso planificados con una perspectiva territorial sino como un sub-producto (González Posse, 2002). Como se muestra en Rodríguez Miranda (2006), AECI-OPP (2005), PNUD (2005), PNUD (2001), Veiga y Rivoir (2001) el país está lejos de presentar un desarrollo uniforme en su territorio y presenta diferentes regiones con diferentes condiciones actuales y potenciales de desarrollo económico (muchos de esos trabajos proponen regionalizaciones del país).

La perspectiva del Desarrollo Económico Territorial Endógeno (DETE) plantea que el desarrollo económico de un territorio (regiones, localidades o ciudades) refiere a un proceso endógeno de acumulación de capital que depende del desarrollo del potencial competitivo del sistema productivo local que, a su vez, depende de la capacidad empresarial local, de la forma en que los empresarios se organizan para producir, de la introducción y difusión de innovaciones, del rol de las economías de aglomeración (asociado al papel de las ciudades del territorio y sus zonas de influencia) y del marco institucional donde todo esto ocurre (Vázquez Barquero, 2005). La oportunidad de lograr un desarrollo económico inclusivo de las diferentes regiones del país requiere de trabajar en las siguientes líneas:

- Definir una regionalización del país en términos de las dinámicas productivas y las características económicas actuales y potenciales. En esto ya se está trabajando desde OPP con apoyo de programas de cooperación internacional (por ejemplo, “Uruguay Integra” con la UE).
- Pensar en la institucionalidad que apoye el diagnóstico económico territorial para poder sortear la barrera de la gestión y ámbito de acción jurídico administrativo departamental para poder actuar en verdadera clave regional (esto ya se mencionó en el factor institucional de la estrategia).
- El principal reto, que surge de diagnósticos recientes en el marco del programa ART (Articulación de Redes Territoriales) de PNUD-OPP (ver: [www.arturuguay.org](http://www.arturuguay.org)), parece ser lograr vincular la dinámica sectorial potente que se desarrolla en el territo-



rio (vinculada en general a cadenas agroindustriales) con el tejido productivo local de modo de que no sea un mero soporte físico sino que a partir de dichas actividades el tejido productivo local se potencie y desarrolle. También puede haber un desarrollo de otras actividades no vinculadas al sector agropecuario, pero dado el gran potencial para explotar en torno a las cadenas agroindustriales localizadas en el interior del país, en cuanto a formación de redes de proveedores y servicios locales, así como formación de capital humano, y generación local de conocimiento para la mejora de la competitividad, parece clave no perder la oportunidad y dejar que estas actividades se consoliden, en muchos casos, como enclaves extractivos.

- El concepto clave es el de sistema de valor o cadena de valor, donde no sólo el proceso productivo puro importa, sino que las actividades que involucran las esferas de la investigación aplicada, el soporte y servicios técnicos, la cadena de proveedores, el capital humano y *know how*, la logística, la distribución y comercialización, juegan un rol determinante y en clave sistémica donde la competitividad y eficiencia de una pieza condiciona o potencia al resto. El reto es que las regiones y territorios del país asuman roles estratégico en la provisión de esas ventajas, con criterios de especialización y eficiencia, insertándose en el sistema de valor de las actividades productivas y sectores claves desde la perspectiva de la estrategia país, aportando valor agregado en productos y servicios que no se reduzcan solamente al factor tierra y recursos naturales.

Muchas veces en las regiones interiores, ante la implantación de una nueva actividad, sea de capitales nacionales o extranjeros (un ejemplo claro lo muestra la industria de la madera en Tacuarembó y más recientemente en Rivera) o ante la existencia de cadenas productivas consolidadas en forma exitosa desde hace tiempo, como es el caso del arroz en la región este del país, se valoran erróneamente dichas actividades solamente desde el punto de vista de la generación directa de empleo. Con base en tales criterios, algunos sectores sociales observan a éstas como actividades exógenas que se enriquecen y poco dejan a los pobladores locales.

Al respecto, según explica Vázquez Barquero (1997) contraponer lo endógeno ante lo exógeno en forma excluyente es una visión muy limitada de la realidad, en efecto se puede producir una relación de cooperación y articulación entre la inversión o emprendimiento externo y el territorio, y de hecho *“...el desarrollo local depende de la formación de un proceso emprendedor e innovador, fuertemente articulado en el territorio, entre cuyos factores impulsores están, también, las inversiones externas. A partir del estudio de casos en España dicho autor concluye que la “... localización de empresas externas ha producido, en los sistemas locales, efectos positivos y negativos (...). Cuando el tejido productivo local está consolidado y/o cuando la planta externa establece vinculaciones con las empresas locales mediante la subcontratación y la formación de redes de intercambio, las inversiones externas pueden generar impactos positivos en el tejido productivo local”*.

Por lo tanto, hay que considerar desde el punto de vista territorial, entre los factores que se destacan como favorecedores de la endogeneización de las inversiones externas y los procesos productivos que se generan en un departamento o región:



- La pre-existencia de un sistema productivo local con capacidad emprendedora y receptividad positiva a las nuevas ideas.
- La potenciación de las externalidades de aglomeración.
- Las vinculaciones intra-industriales entre la economía local, regional y nacional.
- El fomento de la creación de empresas durante períodos de reestructuración.

Entre los factores que dificultan el aprovechamiento de las inversiones externas y de las potencialidades que otorga la localización en el territorio de ciertas fases de las cadenas productivas y sectores nacionales, se puede mencionar:

- La ausencia de un número suficiente de empresas locales (y de relaciones entre ellas que definan la existencia de un sistema productivo local).
- La ausencia de capacidad emprendedora en el empresariado local.
- Una estrategia local de desarrollo que rechaza a lo externo.
- Empresas o sectores “externos” que utilicen una estrategia de conflicto y no les interese fomentar sinergias con el tejido productivo local (o que directamente se proponga neutralizarlo o sustituirlo).

Estos son algunos de los aspectos a considerar para que la estrategia nacional y sectorial de desarrollo tenga también una dinámica territorial que permita un desarrollo económico que contemple las condiciones y necesidades de las diferentes regiones del país.

## 2.8 Política macroeconómica

Respecto al manejo macroeconómico es necesario retomar el concepto antes expresado de que una macro sana no es condición suficiente para el crecimiento económico pero si es condición necesaria. Al respecto el manejo macroeconómico del país en este período de crecimiento económico ha sido adecuado y serio, aspecto señalado por los organismos internacionales y refrendado por los inversores internacionales cuando compran con avidez deuda uruguaya. Por lo tanto, la macroeconomía, así como otras condiciones asociadas al “clima de negocios”, hacen su aporte imprescindible dando estabilidad en un horizonte de mediano y largo plazo reduciendo los riesgos asociados a la volatilidad tradicional de nuestras economías. Pero además, las inversiones necesarias se realizarán si existen las condiciones desde factores clave asociados a la estructura productiva y a la innovación, lo que supone que exista una estrategia de desarrollo de largo plazo conducente a la transformación productiva.

Algunos elementos relevantes del contexto macroeconómico para favorecer el crecimiento de largo plazo tienen que ver con:

- nivel y volatilidad del tipo de cambio real, lo que a la vez depende de la política de tipo de cambio nominal y del nivel de inflación (dependientes de la política monetaria)
- política fiscal, nivel y composición del gasto público y de la tributación

En relación con el tipo de cambio real, veníamos de una historia reciente en que la política uruguaya estaba, durante los 90, muy asociada al tipo de cambio fijo aplicado en Argentina, tanto que cuando Brasil devaluó en 1999, Uruguay continuó confiando en el “1 a 1” argentino. Desde 2005 y en la actualidad se aplica una política de tipo de cambio flotante

con alguna intervención puntual para evitar la volatilidad artificial, pero ningún tipo de compromiso o regla que comprometa la tendencia del tipo de cambio real de mercado.

Varias críticas que recibió el gobierno sobre una supuesta apreciación cambiaria desacreditan los argumentos que se esgrimían cuando había tipo de cambio fijo (o banda de flotación), que referían a que había que dejarlo flotar y que el mercado sólo proveía el mejor precio. Ahora parece que el mercado se equivoca y sí hay que intervenir: esto desnuda que en realidad las críticas esconden intereses de grupo (un exportador siempre querrá un tipo de cambio más alto y un sector importador o endeudado en dólares uno más bajo). Lo que sí es deseable es que haya certidumbre relativa sobre la evolución del tipo de cambio, así como de los principales precios y variables macroeconómicas, porque esto es lo que permite a los agentes económicos realizar sus análisis de rentabilidad y proyectar sus flujos futuros de costos y de ingresos. Este es el difícil equilibrio que el gobierno ha tratado de mantener, asegurando la contención de la inflación en un dígito a la vez y corrigiendo puntualmente la evolución del dólar.

Se ha comparado varias veces la situación cambiaria de este período con la vigente en los noventa, cuestión que merece algunas clarificaciones. En esa década se siguió una política de tipo de cambio con bandas preanunciadas (a los efectos funciona similar al fijo) lo que al comenzar a surgir dificultades afecta las expectativas, comenzaba a tambalear y a ser objeto de especulaciones. Para especular contra una regla tiene que existir tal regla. Previo a la crisis del 2002 la regla era de tipo de cambio fijo (banda) y se sostenía por el compromiso del BCU de vender todos los dólares que se demandaran de forma que el tipo de cambio no podía subir. He aquí los dos condimentos para la crisis: una promesa sobre una regla y que esta basada en un recurso que el Uruguay no produce: dólares. Hoy la situación es diferente, no estamos libres de caer en crisis, pero no hay regla contra la que especular y en cada intervención que el BCU hace para corregir al alza el dólar, compra dólares, por lo que aumenta su nivel de reservas.

Por otro lado, el boom económico de los 90s y la entrada de capitales que permitió la política de un dólar bajo fue un proceso que demostró sostener más a la expansión del consumo que la de la inversión. Consumo que se reflejó en la adquisición fuerte por parte de la sociedad de bienes de consumo importados, lo que se justificaba como un aumento en el bienestar del consumidor, en un modelo que situaba a Uruguay como un proveedor regional de servicios (financieros, turísticos, logísticos). En este período 2003-2008 la entrada de capitales vía IED, que en gran parte se está realizando en sectores productivos, debe ser aprovechada para generar un aumento de la capacidad futura exportadora y tecnológica de la economía uruguaya. En consonancia con los anteriores planteos, el actual contexto macroeconómico y de clima de negocios, donde se respetan los compromisos y las reglas, se debería ver como una oportunidad para atraer la IED que esté en línea con una modificación de la estructura productiva del país y su capacidad futura de exportar y competir.

También es necesario plantear las cuestiones de competitividad de forma clara. La misma no depende solamente del tipo de cambio nominal, sino de los costos internos (inflación) y los precios internacionales. Al respecto, hacia finales del 2008, el contexto internacional de debilitamiento del dólar y la entrada de capitales que ha recibido el país han produci-

do una tendencia a la baja del dólar. El manejo macroeconómico se sitúa en una política de flotación, pero no ha descuidado considerar y realizar intervenciones puntuales para sostener el TC.

En cuanto a la inflación, es un proceso que preocupa, pero que el gobierno ha logrado mantener por debajo de un dígito (llegando a 8,5% en 2007 y manteniéndose por debajo del 10% en el 2008). Por último, los precios internacionales para algunos sectores, los de base agropecuaria, han tenido un comportamiento extraordinariamente alcista en 2008. También hay que distinguir cuando se habla de competitividad respecto a que país o países se habla. Para dar dos ejemplos claros, obviamente hemos perdido competitividad con EEUU, pero hemos ganado competitividad con respecto a Brasil.

Por lo tanto, pueden existir sectores relevantes por su capacidad de diversificar la estructura productivo y/o exportadora, cuya rentabilidad dependa de la vigencia de un tipo de cambio real competitivo, o por lo menos no artificialmente deprimido. Entre ellos, quizás algunos deban reconvertirse o replantearse dada su dificultad para ser competitivos, pero tal vez muchos otros están en proceso de reestructuración o presentan condiciones incipientes de competitividad y por lo tanto se justifica vigilar que el TC no baje demasiado, aunque eso implique una intervención puntual, y quizás algunas veces, intentar modificar un equilibrio final estático que fuera a derivar en un dólar más bajo. Sucede que no importan sólo los equilibrios estáticos sino que la trayectoria también importa (esto podría resumir en gran parte el debate histórico entre Keynes y los economistas clásicos). Esta es la razón por la cual todos los países que han crecido, además de controlar la inflación, cuidan de mantener un tipo de cambio competitivo. Al respecto resultan muy ilustrativos los trabajos de Rodrik.

Con respecto al gasto público, han surgido diversas críticas acerca del manejo del gasto y del déficit público, y su combinación con las políticas salariales, aduciendo que las mismas implicarán cargas sobre el sector privado, en especial en el actual contexto de crisis internacional. Las preocupaciones por el incremento del gasto público giran en torno a los cambios en el contexto internacional favorable (variable sobre la que no podemos incidir), esto es que el fin del ciclo de bonanza nos encuentre con gastos por encima de lo que podemos pagar.

Respecto al manejo del gasto, la primera precisión que corresponde tiene que ver con la parte “discrecional” del mismo, al menos 50% del total está atado a pagos de intereses de deuda y pasividades (por ley). Habrá que tratar entonces de tener en cuenta esta restricción, a la hora de medir resultados. Cabe entonces acotar que si bien este gobierno cerrará con un déficit fiscal global quizás cercano al 2% del PIB; el financiamiento del mismo es perfectamente manejable sin afectar la trayectoria del endeudamiento futuro a mediano plazo, lo que se nota en la opinión de los inversores que adquieren bonos de deuda soberana, así como en las calificaciones de riesgo (más allá de que no nos creemos lo que estas instituciones suelen decir). En segundo lugar, el presente gobierno cerrará con el déficit fiscal promedio más bajo de todos los gobiernos transcurridos desde 1985. En tercer lugar, justamente en período recesivo es cuando debe utilizarse la capacidad del Estado para compensar mediante gasto las fuerzas a la baja del mercado. Este factor, junto con la dinámica de la inversión (en especial de la extranjera), serán los que permitirán que Uruguay

cierre 2009 con niveles de crecimiento y empleo menos deteriorados por la crisis que la mayoría de los países del mundo.

En lo referido al tema inflación y como impactan en ella las presiones del incremento del gasto público, tendremos que medir también el impacto ponderado que variables como (i) el aumento de los precios del petróleo, (ii) el aumento en el precio de casi todas las commodities (materias primas y alimentos), y (iii) cuestiones básicas de oferta y demanda en una economía en crecimiento con un producto cercano a su máximo nivel potencial (con poca ‘capacidad ociosa’ resultado de años de falta de inversión pública y privada) puedan tener sobre el incremento general del nivel de precios.

El problema del gasto público y la inflación, que también acusa la presión por el aumento de los salarios en el marco de la política de recuperación salarial del gobierno (Consejos de Salarios), tampoco puede ser analizado en abstracto y según reglas de libro de texto según las cuales se puede demostrar que lo ideal es realizar una política contracíclica. La situación de partida mostraba un panorama bastante distante de uno ideal. Por un lado, los salarios se encontraban sumergidos e históricamente desatendidos, por lo tanto recuperar el salario real fue un objetivo principal de este gobierno. Tampoco era posible desatender la demanda de los sectores más carenciados de la sociedad luego de la crisis económica.

En efecto, no es apropiado comparar este período de expansión con períodos anteriores para afirmar que el gobierno actual sigue la misma conducta pro-cíclica. Frente a una crisis social de la magnitud y profundidad como las que se vivieron en 2002 y 2003, debió eludirse el camino para aplicar a rajatabla política anti-cíclica, que implicara retraer el gasto y la intervención pública durante el crecimiento, pero en alguna medida implicaba un modelo represivo de las demandas sociales. En vez de esto se optó por contemplar la demanda social pero a la vez no comprometer los equilibrios macroeconómicos y los compromisos internacionales como el pago de la deuda externa, aspecto en el cual el gobierno ha tenido una gestión exitosa de reprogramación de plazos y de intereses vía operaciones de mercado con bonos uruguayos de gran aceptación en el mercado mundial.

En general, el problema de empezar a tener políticas contra cíclicas, cuando se tiene una historia pro-cíclica de un siglo, es que cuando se termina un ciclo malo el punto de partida es de arcas del Estado vacías y población muy castigada al borde del conflicto social. Al respecto, Stiglitz (premio nobel de economía y testigo privilegiado desde los organismos internacionales de las crisis financieras mundiales de fines de los 90) señala que uno de los peores errores en el manejo posterior de la crisis asiática de los 90 por parte del FMI, y los gobiernos que siguieron sus indicaciones, fue la de restringir los subsidios y apoyo a los sectores más pobres. Esto además, señala Stiglitz, es malo para la economía (sin mencionar el aspecto humano), ya que la inversión extranjera no permanece donde la revuelta social está al orden del día y mucho menos florece la inversión nacional. Este fue el camino postcrisis que siguió, por ejemplo, Indonesia hasta que el desorden social impulsó la vuelta a políticas de subsidios y provisión de alimentos a los necesitados. Pero la lección no aprendida parece ser la de la “irreversibilidad” de ciertas acciones, una sociedad despedazada por la supresión o la falta de políticas de subsidios a los sectores más pobres y vulnerables no se recompone positivamente y en forma ins-

tantánea si luego de un tiempo se restauran los apoyos. Afortunadamente, esta práctica no fue la llevada a cabo en Uruguay pos crisis de 2002.

En una visión de mediano plazo, una vez recompuesta la situación social crítica, el gobierno estará en condiciones de realizar política contra-cíclica, situación de la que ya estamos más cerca. Pero más importante aún para el largo plazo, el debate debería girar en torno a temas cruciales como la composición del gasto público, la reforma del estado y la complementariedad entre la inversión pública y privada, en clave de potenciar los factores claves de estructura productiva, innovación e inversión. Este debate puede incluso demostrar que tal vez antes que políticas contracíclicas deben producirse algunos déficit pero que impliquen gasto en cambios estructurales de impacto a largo plazo (bien se sabe desde la teoría económica que el equilibrio deseado es el intertemporal, y no el de los superávit año a año).

En la línea del último comentario vale decir que no todo el gasto del Estado ha sido en proyectos sociales sino que hay mucho gasto en términos de economía productiva en proyectos y programas de inversión y desarrollo (complementando aporte de fondos externos de la Unión Europea, Banco Mundial, BID y otras instituciones) como el Programa de Desarrollo de Nuevos Productos y Procesos del Ministerio de Industria, Oficina de Atención al Inversor del Ministerio de Economía, Programa de Inversión en PYMES Innovadoras, Programa de Desarrollo Tecnológico, Sistema Nacional de Innovación, Plan Estratégico Nacional en Ciencia, Tecnología e Innovación, Unidades Tecnológicas en Biomedicina, Biotecnología y Biología molecular del Instituto Pasteur de Montevideo, Plan de Agro-negocios y Diversificación de Exportaciones, Programa de Apoyo a la Competitividad y Promoción de Exportaciones de la Pequeña y Mediana Empresa, División de Desarrollo Económico y Planificación de la OPP, Corporación Nacional para el Desarrollo, Agencia para el Gobierno Electrónico y Grupo de Transformación del Estado<sup>(22)</sup>, entre otros.

## 2.9 Salario y distribución del ingreso

Un factor clave en una estrategia de desarrollo es el logro del aumento del ingreso de las personas y hogares, además de una mejor distribución del mismo. A su vez, esto puede ser visto como una condición y no un resultado de un modelo de desarrollo que se sostiene en una economía intensiva en conocimiento y tecnología, como la que se propone construir en este documento.

Para un modelo de ese tipo el capital humano y el capital social de la economía son fundamentales, y por lo tanto, es justificado evitar la marginación de gran parte de la población y la destrucción de las redes sociales como se buscó con la creación del MIDES y el plan PANES (actualmente PLAN DE EQUIDAD). Un Uruguay pos 2002 con niveles de pobreza del 35-40%, con cerca de 300 mil uruguayos viviendo en asentamientos irregulares, y con un descontento y desconfianza hacia la clase política inusual en una sociedad como

(22) Algunas de estas propuestas estrechamente vinculadas a las recomendaciones del estudio "Towards a Strategy for Economic Growth in Uruguay" (2005), de Hausmann (Harvard), Rodríguez-Clare (BID) y Rodrik (Harvard).

la uruguay, ameritaba centrarse en la atención de la franja de población más crítica. Por otra parte, la población asalariada del país también presentaba una situación histórica de ingresos sumergidos, que no es consistente tampoco con un modelo que asuma como factor importante al capital humano y su calidad. Luego de pasado el impacto negativo sobre los ingresos de la población más pobre, derivado de los altos precios de los alimentos en el mercado mundial durante 2007 y parte de 2008, se constatará en el cierre del año 2009 una caída sustantiva en la proporción de población pobre e indigente, así como una mejora en los indicadores de distribución derivada del impacto conjunto del plan de equidad, reforma de la salud y reforma tributaria.

Respecto a los salarios, la situación de ingresos bajos data de mucho antes que la crisis de 2002. Cómo señala Notaro uno de los objetivos explícitos de la política económica del modelo de la dictadura de los 70s de “industrialización diversificadora de exportaciones” fue reducir el salario real, la concentración del ingreso y aumentar la rentabilidad media. Se desprende, de documentos oficiales, la hipótesis oficial de que primero se debía concentrar para luego redistribuir. Fundamentaban la concentración de la riqueza y caída del salario real en que permitirían, al aumentar el ahorro de los no asalariados, aumentar la inversión y el ritmo de crecimiento lo cual llevaría a aumentar el nivel de empleo, y al aumentar la productividad aumentarían en el largo plazo los salarios reales. Esto no sucedió a pesar de que bajaron los salarios y se concentró el ingreso.

En cuanto a la política salarial, hubo en 1985, al asumir el gobierno democrático, una recuperación debido en parte a que el salario estaba muy bajo y a la fuerte presión sindical, pero ya en febrero de 1986 cambia la política, decretándose el aumento salarial por debajo del IPC y se dejan de convocar los consejos de salarios, que habían vuelto a funcionar con el retorno a la democracia. Olesker concluye que en el período 1985-89 se logró el objetivo de congelar el valor de la fuerza de trabajo, legitimando la caída del salario real operada de 1968 al 1985.

Durante los 90s la política implementada fue de liberalización del mercado de trabajo, y la economía en general. Este proceso, sumado a la gran crisis del 2002, nos lleva a una situación de salarios muy deprimidos, con la cual se encontró el gobierno de izquierda. La puesta otra vez en marcha de los Consejos de Salarios y la política del gobierno de reconocer a los trabajadores como actores de negociación al mismo nivel que las empresas logró una recuperación salarial. De todas formas esa recuperación no ha sido de la magnitud que ha crecido el nivel de actividad, pero supone un cambio de modelo en el cual el crecimiento no tiene como un pilar el congelamiento del valor de la mano de obra para generar mayor renta a las empresas.

Otro cambio que introdujo el gobierno es el de la reforma tributaria, dentro de la que destaca el IRPF. El cambio en términos conceptuales de ir hacia un modelo que pretende gravar el consumo a gravar la renta, es sin duda un cambio hacia un modelo de mayor equidad. La discusión sobre el monto del mínimo imponible para el impuesto, así como de las tasas por tramo, no invalida la premisa de que es una modalidad mejor y más justa de imposición. Esos aspectos técnicos, pero que afectan directamente el bolsillo de los contribuyentes, pueden ser revisados y de hecho son revisados en el marco de un instrumento que no es estático, estando sujeto a mejoras y cambios en su implementación.

Por último, y retomando el tema del ingreso salarial junto con la discusión que también se ha producido respecto a la relación entre empresarios y trabajadores y como, según las críticas al gobierno, la misma ha generado una lógica de conflicto y problemas para el sector empresarial, es necesario plantear una nueva óptica de negociación en clave de ganar-ganar que necesita de una adaptación de todos los actores económicos (capital y trabajo). Junto con el modelo de país intensivo en conocimiento y tecnología, país innovador y país que invierte, es necesario adaptar una lógica de flexibilidad compleja en el sector productivo que permita la competitividad y adaptación al cambio. Conviene para que se entienda este concepto diferenciar entonces entre los conceptos de flexibilidad compleja y flexibilidad simple.

La crisis de los años setenta en los países desarrollados, la saturación de los mercados y la inestabilidad en la demanda, así como el nuevo contexto de globalización económica junto con la aparición de tecnologías más flexibles, pusieron en jaque al paradigma de organización de la producción según los principios fordistas y tayloristas (Piore y Sabel, 1984). El nuevo paradigma que parece reemplazar al anterior es el de la organización flexible de la producción. La flexibilidad simple (Banyuls i Llopis, 1999) refiere a aquella que se basa básicamente en la reducción de los costos laborales (la contratación temporal, facilidades para el despido, reducción de salarios, reducción de beneficios e incluso la informalidad) y otros costos de la empresa (como los proveedores o servicios que demanda), sin afectar a las funciones que están en el núcleo de la empresa o negocio (funciones de concepción, gestión y organización). Por otra parte, es asimétrica porque lo que hace es trasladar el problema del ajuste de unos agentes a otros: a los trabajadores o proveedores. Este tipo de flexibilidad renuncia a las fuentes de competitividad dinámica, que son las que permiten la verdadera adaptación y permanencia en los mercados a mediano y largo plazo (innovación de proceso, producto y mercados, alianzas estratégicas, calidad, etc.).

En cambio, la flexibilidad compleja, afecta al conjunto de funciones y ámbitos de la empresa, desde la cultura empresarial a las funciones de gestión y organización. Se busca flexibilidad a partir de nuevas formas de organización de la producción y de comercialización. Es una perspectiva integradora porque comprende un proceso que involucra no sólo a toda la empresa (incluidos los trabajadores), sino también a la red de proveedores de productos y servicios, clientes e incluso a empresas competidoras. El ajuste no es sólo cuantitativo sino cualitativo: búsqueda de nuevas estrategias y formas de abastecerse, producir y comercializar, lo que implica nuevas formas de relacionarse con proveedores, clientes y competidores.

En este esquema, se privilegia el desarrollo de nuevas habilidades y la polivalencia de los operarios, así como una asignación flexible de tareas, de modo que la empresa logre una adecuada capacidad de respuesta a los cambios de la demanda. También se considera necesario construir un relacionamiento entre los trabajadores y la dirección de la empresa que signifique un compromiso mutuo para el logro de las metas que se establezcan en el proceso de cambio cualitativo (lo que es incompatible con las estrategias de la flexibilidad simple que referían al empleo temporal y la alta rotación de la plantilla y/o informalidad). La diferencia de enfoque es que mientras en la flexibilidad simple el trabajador es un costo a reducir, en la compleja es un recurso que se busca emplear más eficientemente.



El gobierno ha desarrollado una política de recuperación del salario y de posicionamiento del trabajador como un actor con derechos y poder de negociación. La clave que debe guiar de aquí en más el proceso es la de promover un modelo de flexibilidad compleja, lo que requiere de ambas partes, empresarios y trabajadores, un cambio cultural importante y un compromiso mutuo, que sólo se puede lograr si ambas partes internalizan esta estrategia como una en la que todos ganan, y el negocio crece y mejora.

Un hecho que permite optimismo al respecto es que existen varias empresas en el país, de capital nacional y de capital extranjero, que tienen este tipo de política y relacionamiento con su personal, no siendo extraño que éstas sean en su mayoría empresas que se sitúan en los sectores más intensivos en conocimiento y tecnología, donde el capital humano y su calidad juega un rol central (también hay casos en otros sectores más tradicionales, como el de alimentos, y con resultados exitosos, lo que también muestra que no es un patrimonio exclusivo de un tipo de sector productivo).

Por otra parte, existe un componente importante de empresas y actividades que, aún en crecimiento, generan empleo en gran parte temporal, con bajos salarios acompañado de alta rotación del personal, como parte de su estrategia apuntando a la reducción de costos. La escala del país y su capacidad para competir en el mundo a base de costos laborales por la sola vía del mercado, no parece dejar mucho margen a largo plazo para que ese tipo de competitividad se sostenga.





## BIBLIOGRAFÍA

Acemoglu, D.; Johnson, S.; Robinson, J. (2004) "Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth". NBER Working Paper No. 10481.

AECI-OPP (2005) "Análisis de la Regionalización para el Desarrollo Local en Uruguay". Proyecto del Grupo de Investigación en PLANIFICACION Y GESTION SOSTENIBLE DEL DESARROLLO RURAL - LOCAL 2002-2005.

Arocena, R. y Sutz, J. (1999). "Uruguay: el Sistema Nacional de Innovación de un pequeño país periférico" Bellavista, J. y Renobell, V. (Eds.) *Ciencia, tecnología e innovación en América Latina*. Universitat de Barcelona. Barcelona.

Banyuls i Llopis, J., Cano, E., Contreras, J.L., y Tomás, J.A. (1999), "Dinámica industrial y flexibilidad productiva: la industria del mueble y del calzado en la Comunidad Valenciana", en Universidad de Valencia, Revista de Estudios Regionales, N° 55, pp:159-191.

Bértola, L. (Coord.). Bianchi, C. Darscht, P. Davyt, A. Pittaluga, L. Reig L, N. Román, C. Snoeck, M. Willebald, H. (2005). *Ciencia, Tecnología e Innovación en el Uruguay. Diagnóstico, Prospectiva y Políticas*. Documento de Trabajo del Rectorado N° 26, Universidad de la República. Montevideo.

Bianchi, C. (2007). *Capacidades de innovación en la industria manufacturera uruguaya*. 1985-2003. Tesis de Maestría en Historia Económica. PHES, FCS, UDELAR, Montevideo.

BID-INTAL (2002) *Integración Regional e Inversión Extranjera Directa: El caso del Mercosur*, Chudnovsky D. y López A., CENIT (Argentina), Laplane M., Hiratuka C., Sabbatini R., NEIT, IE/UNICAMP (Brasil), Masi, F., CADEP (Paraguay), Bittencourt G., Domingo, R., DE/FSC/UdelaR (Uruguay), Buenos Aires.

Bittencourt, G. y Domingo, R. (2001) "El Caso Uruguayo". En: *Integración Regional e Inversión Extranjera Directa: El caso del Mercosur*, (coord.) Chudnovsky D. y López A., 2001.

Bittencourt, G. y Domingo, R. (2006) "Efectos de derrame de las empresas transnacionales en la industria manufacturera uruguaya, 1990-2000". En: *El desarrollo industrial del MERCOSUR ¿qué impacto han tenido las empresas extranjeras?* Laplane, M. (coord.), Siglo XXI, Editora Iberoamericana, Buenos Aires, 2006.

Bittencourt, G. y Reig N. (2008) "Diagnóstico de crecimiento para Uruguay desde una perspectiva regional". Cap. 6 de Fanelli, J. M.: (coord) "Diagnóstico de crecimiento para el MERCOSUR: la dimensión regional y la competitividad", Editado por RED MERCOSUR, Montevideo.

CEPAL (2007) "Capítulo II: Inversión, ahorro y crecimiento en América Latina: aspectos analíticos y de política"; En: *Estudio económico de América Latina y el Caribe • 2006-2007*.

CEPAL-BID (2005) *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*, Editor Mario Cimoli. Proyecto: El reto de acelerar el crecimiento en América Latina, CEPAL/BID, ATN/SF-8260-RG. Publicación de Naciones Unidas, Santiago de Chile.

CONVENIO OPP-UDELAR (2008) Informe de avance: “Ejecución de estudios técnicos de prospectiva. Áreas: innovación tecnológica; comercio internacional y regional, economías regionales (MERCOSUR).”

Dirección Nacional de Ciencia y Tecnología (DINACYT) (2003). *El proceso de innovación en la industria uruguaya*. Ministerio de Educación y Cultura (MEC). Montevideo.

Dirección de Innovación, Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (2006). *La innovación en la industria uruguaya (2001-2003). II Encuesta de Actividades de Innovación en la Industria*. Ministerio de Educación y Cultura. DICYT. INE. Montevideo.

Dosi, G y Cimoli, M. (1995) “Technological Paradigms, Patterns of Learning and Development: an introductory Roadmap”, en: *Journal of Evolutionary Economics*, vol 5. N°3.

Gabinete Ministerial de la Innovación (2007). “Plan Estratégico Nacional en Ciencia, Tecnología E Innovación (PENCTI). Lineamientos fundamentales para la discusión”. Montevideo. ([www.anii.org.uy](http://www.anii.org.uy)).

González Posse, E. “El desarrollo local en Uruguay. Análisis y potencialidades”, Montevideo: Documentos de trabajo del Rectorado N° 17, Universidad de la República, Montevideo, 2002.

Hausmann, R.; Rodrik, D.; y Velasco, A. (2004): “Growth Diagnostics”, Cambridge, MA: The John F. Kennedy School of Government, Harvard University

Hirschman, A.O. (1958), *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale University Press.

Krugman, P. (1991), “Increasing Returns and Economic Geography”, en *Journal of Political Economy*, Vol. 99 N°3, pp:483-499.

Lucas, R. (1988), “On the Mechanics of Economic Development”, en *Journal of Monetary Economics* N° 22, pp: 3-42.

Maillat, D. (1995), “Milieux innovateurs et dynamique territoriale”, en Rallet, A. & Torre, A. (dir.), *Économie industrielle et économie spatiale*, París.

Markusen, A. (1996), “Sticky places in slippery space : a typology of industrial districts”, en *Economic Geography* N°72, pp:293-314.

Méndez, R. (2000), “Procesos de innovación en el territorio: los espacios innovadores”, en Alonso, J.L. y Méndez, R. (eds.), *Innovación, pequeña empresa y desarrollo local en España*, CIVITAS, Madrid, pp:23-56.

Nelson, R. (1995), “Recent evolutionary theorizing about economic change”, en *Journal of Economic Literature* 33, pp:48-90.

Nelson, R. y Winter, S. (1974), “Neoclassic versus evolutionary theories of economic growth”, en *Economic Journal* 84, pp:886-905.

North, D.C. (1993), *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*, Fondo de Cultura Económico, México.

Notaro, Jorge (1984) “La política económica en el Uruguay 1968-1984”, CIEDUR, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1984

Ocampo, J. A. (2004) “Structural dynamics and economic growth in developing countries”, mimeo, ECLAC.

Oddone, G. y Willebald, H. “URUGUAY SE QUEDÓ. Un estudio del crecimiento económico comparado (1900-1990)”, CINVE-OIKOS.

Olesker, D. “La coyuntura actual de la economía uruguaya a la luz del balance 1985-1989”, Revista Trabajo y Capital N° 2, Montevideo

Pietrobelli, C. (2004), “Upgrading and technological regimes in industrial clusters in Italy and Taiwán”, en Pietrobelli, C. y Sverrisson, Á., *Linking Local and Global Economies*, Routledge, capítulo 8.

Piore, M.J. y Sabel, C.F. (1984), *The Second Industrial Divide: possibilities for prosperity*, Basic Books, Nueva York.

Pittaluga, L. Llambí, C. Lanizilotta, B. (2005). “El Uruguay hacia una estrategia de desarrollo basada en el conocimiento”. En: *Desarrollo humano en Uruguay 2005*. ONU-PNUD. Montevideo.

PNUD (2008) Informe de Desarrollo Humano Uruguay, en prensa.

PNUD (2005) Informe de Desarrollo Humano Uruguay.

PNUD (2001) Informe de Desarrollo Humano Uruguay.

Porcile, G. y Holland, M. (2005) “Brecha Tecnológica y crecimiento en América Latina”, en: CEPAL-BID (2005) *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*.

Porter, M. (1991), *La ventaja competitiva de las naciones*, Ed. Plaza y Janés, Barcelona.

Rama, M., (1990), “Crecimiento y estancamiento económico en el Uruguay”, en CIEPLAN-HACHETTE (Eds.) “Trayectorias divergentes. Comparación de un siglo de desarrollo económico latinoamericano y escandinavo”, Santiago de Chile, Chile, págs. 115-143.

Rama, M., (1991), “El país de los vivos: un enfoque económico”, Suma 6, Centro de Investigaciones Económicas, Montevideo, Uruguay, págs. 7-36.

Rama, M., (1993), “Rent-seeking and economic growth. A theoretical model and some empirical evidence”, *Journal of Development Economics* N° 42, págs. 35-50.

Rodríguez Miranda A. (2006) *Desarrollo Económico Territorial Endógeno. Teoría y aplicación al caso uruguayo*. DT 02/06 del Instituto de Economía (FCEA-UDELAR).



Romer, P. (1986), "Increasing Returns and Long-Run Growth", en *Journal of Political Economy*, vol. 94 N° 5, pp:1002-1037.

Rosenstein-Rodan, P.N. (1943), "Problems of industrialization of Eastern and South-Eastern Europe", en *Economic Journal*, N° 53, pp 202-211.

Schumpeter, J. A. (1934), *The Theory of Economics Development*, Cambridge, Mass.

Stiglitz, J. (2002) "El malestar en la globalización". Ed. Santillana.

Solow, R. (1956) "A Contribution to the Theory of Growth", en *Quarterly Journal of Economics*, febrero 1956.

Solow, R. (1957) "Technical Change and the Aggregate Production Function" en *Review of Economic and Statistics*, agosto 1957.

Torres, S. (2003) "An Empirical Analysis of Economic Growth for Uruguay and the Latin American Region 1950-2000" en Institute of Social Studies, Working Paper Series 373.

Torres, S. (2009) "*Quo Vadis?*", en Semanario Brecha, Viernes 3 de abril de 2009.

Vázquez Barquero, A. (1997) , "La integración de las empresas externas en los sistemas productivos locales", en Vázquez Barquero, A., Garofoli, G., & Gilly, J.P. (eds.), *Gran empresa y desarrollo económico*, Editorial Síntesis, España, pp. 257-277.

Vázquez Barquero, A. (2005) "Las Nuevas Fuerzas del Desarrollo" Madrid, McGraw-Hill.

Vázquez Barquero, A., Garofoli, G., & Gilly, J.P. (editores) (1997), *Gran empresa y desarrollo económico*, Editorial Síntesis, España.

Veiga, D. y Rivoir A.L "Desigualdades sociales y segregación en Montevideo", Facultad de Ciencias Sociales, Depto de Sociología, Universidad de la República, 2001.

Vernon, R. (1966) "International investment and international trade in the product cycle", en *Quarterly Journal of Economics*, vol. 80.



