

El grupo de Montevideo

Dirigentes sindicales  
de ayer y de hoy  
ante el desafío progresista

JUAN MANUEL RODRÍGUEZ  
DANIEL OLESKER  
EDUARDO BONOMI

A N Á L I S I S Y P R O P U E S T A S

**FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG**

REPRESENTACIÓN EN URUGUAY

Democracia, Género y Equidad: aportes para el debate sobre los mecanismos de acción afirmativa	CONSTANZA MOREIRA NIKI JOHNSON
El Sobreendeudamiento Soberano en Debate	JORGE JAURI
Ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo	PROGRAMA CIENTIS
Fragmentación Socioeconómica y Desigualdades: Desafíos para las Políticas Públicas	DANILO VEIGA ANA LAURA RIVOIR
Cancún y las Promesas Incumplidas. Los Países Pobres se Rebelan en la OMC	ALMA ESPINO SOLEDAD SALVADOR
Mercociudades y la IX Cumbre de Montevideo: La Emergencia de un Nuevo Actor de la Integración Regional	DANIEL CHASQUETTI
La Izquierda Uruguaya y la Hipótesis del Gobierno. Algunos Desafíos Político-Institucionales	GERARDO CAETANO JUAN PABLO LUNA JAIME YAFFÉ RAFAEL PIÑEIRO
Uruguay en la Región y en el Mundo: Conceptos, Estrategias y Desafíos	PROGRAMA DE INSERCIÓN INTERNACIONAL E INTEGRACIÓN REGIONAL
Notas a Propósito de los Desafíos del Movimiento Sindical Uruguayo	CRISTINA ZURBRIGGEN NATALIO DOGLIO LUIS SENATORE
Políticas Públicas de Comunicación: El ausente imprescindible	GUSTAVO GÓMEZ
Desafíos y Dilemas de la Izquierda en la Antesala del Gobierno	GABRIEL PAPA
La Asociación Interregional MERCOSUR-UNION EUROPEA: desafíos del proceso de negociación	CECILIA ALEMANY
Pobreza y desigualdad en Uruguay. Claves para el diseño de un programa de superación de la pobreza extrema	GUSTAVO DE ARMAS
La larga marcha hacia la igualdad social	NELSON VILLARREAL
Hacia una Nueva Ley de Negociación Colectiva	
¿Nuevas? Estrategias de Relacionamento entre Empresarios y Gobierno	LILIANA PERTUY
Los Retos de una Nueva Institucionalidad para el MERCOSUR	GERARDO CAETANO
¿Qué MERCOSUR necesita Uruguay? ¿Qué Uruguay necesita el MERCOSUR?	GERARDO CAETANO MARCEL VAILLANT
Desafíos institucionales del MERCOSUR	ALVARO PADRÓN
Mercociudades: una apuesta al Mercosur	HUGO GANDOGLIA RUBÉN GENEYRO
Apuntes y propuestas para una reforma parlamentaria en el Uruguay	GERARDO CAETANO
La herencia del neoliberalismo en América Latina y los márgenes de maniobra de los gobiernos progresistas	GABRIEL PAPA
Los progresistas y las estrategias de desarrollo social a mediano y largo plazo	NELSON VILLARREAL
Análisis y propuestas para la participación ciudadana en el MERCOSUR	CECILIA ALEMANY BEATRIZ LEANDRO
El MERCOSUR y las ciudades	DANIEL CHASQUETTI

El grupo de Montevideo

Dirigentes sindicales  
de ayer y de hoy  
ante el desafío progresista

JUAN MANUEL RODRÍGUEZ  
DANIEL OLESKER  
EDUARDO BONOMI



*noviembre 2008*

A N Á L I S I S                      Y                      P R O P U E S T A S

---

*Juan Manuel Rodríguez*

Economista, egresado de la Universidad de la República (UDELAR). Especializado en empleo e ingresos PREALC-OIT. Director del Programa de Modernización de las Relaciones Laborales de la Universidad Católica. Profesor de Economía Laboral. Coordinador de Políticas Productivas y Comerciales de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

---

*Daniel Olesker*

Máster en Ciencias Económicas, UDELAR, Universidad de Lovaina. Director general de Secretaría de Estado del Ministerio de Salud Pública (MSP). Representante del MSP ante la Comisión Sectorial de Seguridad y ante el Consejo Coordinador de Políticas Sociales. Docente grado 5 de la Facultad de Ciencias Sociales y de la Facultad de Derecho.

---

*Eduardo Bonomi*

Ministro de Trabajo y Seguridad Social. Dirigente nacional del Movimiento de Liberación Nacional - Tupamaros, del Movimiento de Participación Popular y del Frente Amplio.

---

Friedrich-Ebert-Stiftung  
Representación en Uruguay  
Plaza Cagancha 1145, piso 8  
Casilla 10578, Suc. Pluna  
e-mail: fesur@fesur.org.uy  
<http://www.fesur.org.uy>  
<http://www.fes-sindical.org>

Tels.: [++598 2] 902 2938 / 39 / 40

Fax: [++598 2] 902 2941

---

Diseño y diagramación: [www.glyphosxp.com](http://www.glyphosxp.com)

D.L.: 346.927/09

Los trabajos que publicamos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente el pensamiento de la Fundación Friedrich Ebert. Se admite la reproducción total o parcial, a condición de mencionar la fuente y se haga llegar un ejemplar.

# Índice

A MANERA DE INTRODUCCIÓN	5
LAS POLÍTICAS PARA UN URUGUAY PRODUCTIVO <i>Juan Manuel Rodríguez</i>	9
1. Introducción	11
2. La importancia de la estructura productiva	12
3. ¿Qué estructura productiva?	17
4. Las políticas activas	20
5. La propuesta presidencial del Uruguay Productivo. Los casos de Argentina y Brasil	22
6. El Gabinete Productivo	24
POLÍTICAS PRODUCTIVAS <i>Daniel Olesker</i>	25
1. El punto de partida	27
2. Políticas de producción y distribución	28
3. El marco legal	30
4. Las políticas productivas sectoriales	32
5. El contexto de las políticas productivas	35
6. El rol del Estado	36
7. La economía social	38

INSERCIÓN INTERNACIONAL Y POLÍTICAS  
PRODUCTIVAS CON GENERACIÓN DE EMPLEO

*Eduardo Bonomi*

1. Antecedentes
2. Desarrollo productivo e inserción internacional
3. Fortalezas y debilidades internas

# A manera de introducción

2005 marcó un punto de inflexión en la historia de Uruguay. Por primera vez la izquierda accedió al poder, y con más del 50% de apoyo popular.

La Fundación Friedrich Ebert, presente desde hace ya más de dos décadas en el país, ha intentado contribuir a la consolidación de la democracia y, por su naturaleza política, al triunfo de las ideas progresistas. Desde el impulso y la coordinación de grupos de reflexión (integrados por dirigentes políticos, actores sociales y académicos) que colaboraron en la elaboración de las propuestas programáticas progresistas, hasta el apoyo al desarrollo posterior de las reformas estructurales ahora en proceso de implementación.

Este año asumimos, entre otros desafíos, el de contribuir a la tarea de las fuerzas progresistas

y las organizaciones de la sociedad civil para dar sustentabilidad a las transformaciones iniciadas. Sin lugar a dudas, un interlocutor clave para esta construcción es el movimiento sindical, que además ha aportado —naturalmente— muchos cuadros al actual gobierno.

Es así que nace este proyecto, en acuerdo con la corriente Articulación del PIT-CNT, conformada por dirigentes con una mirada cercana a la del gobierno, pero a la vez con atención constante respecto a la implementación y profundización de las transformaciones sociales en marcha. La idea general era conformar una plataforma de discusión que pensara el Uruguay del mañana en los aspectos productivos, sociales, de infraestructura, de participación, entre otros temas.

En este marco el grupo se conformó con una combinación de ex dirigentes sindicales que

tienen hoy responsabilidades de gobierno y sindicalistas que continúan en la dirección de los gremios y de la central sindical, que pasó a denominarse Grupo de Montevideo, por el lugar donde se han realizado los encuentros.

Se definió trabajar en 2008 sobre dos áreas estrechamente vinculadas: el desarrollo productivo y la integración regional. Es decir, qué modelo de desarrollo productivo nos permitirá salir de nuestra histórica situación de depen-

dencia, y qué tipo de inserción internacional precisamos para hacer posible ese modelo.

En esta primera publicación del Grupo de Montevideo presentamos los tres insumos que dispararon la reflexión colectiva. No recoge obviamente la riqueza del debate, pero es una muestra interesante, que cumple con el objetivo de contribuir a esta fascinante tarea de profundización de las transformaciones en la sociedad uruguaya.

*Andreas Wille*  
Director FESUR



En 2008, la corriente sindical Articulación impulsó, con el apoyo de FESUR, la idea de crear un grupo de trabajo con el objetivo de debatir sobre los temas centrales de la agenda política del país pero también sobre las perspectivas para los próximos años. Fue así que con la presencia de un número importante de compañeros sindicalistas y ex sindicalistas con responsabilidad en el gobierno se iniciaron los trabajos.

En 2009 comienza una etapa de definiciones para el país que tendrá su punto culminante en octubre cuando los uruguayos y uruguayas definan en las elecciones nacionales el país de los próximos 20 años. Para nosotros, el gran desafío es consolidar y profundizar el modelo de cambio iniciado en 2005; lo contrario significaría volver al Uruguay conservador que tanto perjuicio trajo en los años noventa.

En 2005 asumió —por primera vez en la historia— un gobierno de orientación progresista, coronando el esfuerzo de generaciones enteras que lucharon para que el país tuviera un gobierno popular. Muchas cosas se han hecho en este tiempo para revertir la situación de profunda crisis social y económica en la que se encontraba Uruguay. La mejoría es notoria, hay cambios evidentes e incuestionables, pero hay también muchas cosas por hacer. El gran desafío es continuar este proceso de cambio consolidando a la izquierda en el gobierno. Por esto es fundamental volver a ganar a las elecciones en octubre de 2009.

Para lograr este objetivo es clave presentar con claridad a la ciudadanía los logros alcanzados, pero también delinear la proyección del Uruguay del futuro. En esto radica la importancia de la discusión programática sobre el diseño

de las líneas de acción para el país productivo con justicia social que todos anhelamos.

A lo largo de todo este proceso, las trabajadoras y trabajadores hemos brindado, desde nuestra visión de clase, todo nuestro esfuerzo

y sacrificio en defensa de las libertades y la democracia. Hoy queremos reafirmar una vez más nuestro compromiso y nuestro esfuerzo por la consolidación de las reformas en marcha y la profundización del proceso de construcción de un país más justo y solidario.

*Milton Castellano*  
ARTICULACIÓN

Las políticas  
para un Uruguay  
productivo

JUAN MANUEL RODRÍGUEZ





# 1.

## Introducción

El tema de las políticas productivas es objeto de importantes debates en la actualidad, como lo fue en las décadas pasadas. Esta importancia continuada del tema no ha significado, sin embargo, que las discusiones se realicen sobre las mismas bases en las distintas épocas. En el pasado reciente, diversos hechos y procesos verificados en países de características muy diferentes aportaron elementos de juicio, apoyados en experiencias reales, que hicieron que el debate adquiriera características nuevas.

Este trabajo tiene como objetivo central aportar elementos para discutir el modelo de desarrollo de nuestro país, cómo abordar el tema de la estructura productiva y las políticas vinculadas. Intentaré exponer cómo se discute este asunto en la actualidad, tanto en la academia como en ámbitos políticos, tanto entre

los economistas como entre quienes formulan políticas económicas. Para ello se abordará, en primer lugar, la discusión acerca de si es importante el tema de la estructura productiva; en segundo lugar, las teorías principales que abordan el problema del desarrollo y su capacidad o incapacidad para explicar los procesos de crecimiento en países como Japón y los del Sudeste asiático, y en tercer lugar dos temas relevantes en la concreción de las políticas, como qué tipo de estructura productiva es posible en Uruguay y las políticas activas para promoverla. Finalmente se tratarán dos iniciativas desarrolladas en nuestro país en este aspecto: la propuesta del Uruguay productivo que realizó el presidente Tabaré Vázquez y el Gabinete Productivo convocado por el ministro de Industria en el segundo semestre del año 2008.

# 2.

## La importancia de la estructura productiva

En primer lugar, una pregunta que aunque pueda parecer obvia no lo es: una sociedad, un gobierno, ¿deben ocuparse de la estructura productiva del país?

En este año la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) presentó su informe sobre la realidad latinoamericana. La CEPAL hace un informe cada dos años, y este año se cumplen 20 años del que probablemente fue el informe más trascendente en mucho tiempo: *Transformación productiva con equidad*. En el informe actual nuevamente la CEPAL indica que América Latina debe plantearse como un tema de la mayor importancia para su futuro el estudio de su estructura productiva. A la pregunta anterior la CEPAL responde en forma clara que la estructura productiva de un país tiene una incidencia muy grande en sus posibilidades de crecimiento y en las condiciones de vida de su población. Por esa razón este tema es uno de los principales del trabajo presentado.

En este aspecto la CEPAL coincide con otros autores destacados y con diversas investiga-

ciones que muestran una correlación clara entre una estructura productiva con más sectores avanzados en tecnología y el ingreso promedio de la población, lo que indica que cuando un país promueve una especialización de su producción priorizando la agregación de conocimiento tiene mayores probabilidades de mejorar su nivel de vida. Esta conclusión de diversos trabajos empíricos tiene un sustento sólido en el actual funcionamiento de la economía mundial, como mostraré más adelante.

Sin embargo, esta opinión no ha sido la más extendida en las últimas décadas y todavía en la actualidad no es compartida por muchos académicos y equipos económicos. También en nuestro país aparecen con frecuencia opiniones que cuestionan que el gobierno se ocupe de la estructura productiva. Hay quienes afirman que este no debe ser un campo de la política económica. Y entre quienes tienen esta opinión no solo hay políticos, sino también académicos, y no pocos, son muchos. Por esto mismo la anterior no es una pregunta sin importancia, sino de la mayor relevancia para el desarrollo económico.

## Dos teorías para explicar la realidad y elaborar políticas

André Nassif, economista brasileño del Banco Nacional de Desarrollo Social (BNDS) entiende que actualmente hay dos grandes enfoques sobre el desarrollo que tienen una implicancia directa en la definición de las políticas económicas: a) el neoclásico, y b) el que podría denominarse neoshumpeteriano, de corte evolucionista.

### a) *La visión neoclásica*

Para la teoría neoclásica, que reconoceremos fácilmente porque ha sido reiteradamente expuesta en nuestro país y en toda América Latina, el mercado asigna en forma ideal los recursos cuando funciona libremente. Toda intervención que altere su libre funcionamiento determinará un alejamiento del óptimo. La recomendación política de esta corriente es casi obvia: un gobierno no debe intervenir en el funcionamiento de los mercados con medidas como estímulos, subsidios, que introduzcan cambios en las rentabilidades relativas que resultan del libre funcionamiento. Si los recursos (naturales, humanos, de capital) son asignados a los diversos sectores por el mercado en forma óptima, ¿para qué intervenir? Conocemos esta política por haberla vivido largamente: la prescindencia gubernamental.

Esta teoría solo admite un campo de intervención: cuando un mercado no funciona adecuadamente; en este caso la política debe limitarse a la corrección de esa falla. En particular no se admiten intervenciones sectoriales de promoción de un sector específico que se entienda estratégico.

Por otra parte, este enfoque tuvo mucha aceptación en toda América Latina en las décadas pasadas, puede decirse que fue el respaldo de las políticas económicas de todos los países y en gran medida sigue siéndolo en la actualidad. Por esto mismo la polémica sobre las políticas activas de promoción de la producción que apunten a un modelo de país no está agotada, sino que es de máxima actualidad. Lo nuevo

es que en las últimas tres décadas ha habido algunos hechos que permiten encarar esta discusión de una forma nueva.

Estos hechos novedosos podrían resumirse en una afirmación sencilla: ha habido países que con políticas diferentes de las recomendadas por esta teoría lograron un crecimiento económico espectacular y una importante mejora en sus condiciones sociales. Esto ocurrió en países ricos y en países pobres, lo que no quiere decir, sin embargo, que las políticas hayan sido siempre las mismas. Pero sí lo fue el enfoque que se utilizó para pensar el tema y definir las políticas. Mientras tanto, América Latina, donde las políticas liberales y prescindentes se aplicaron generalizadamente, no solo no ha crecido sino que ha especializado su producción en bienes con menos conocimiento, dirigidos a mercados internacionales con tendencias menos auspiciosas. Veamos sucintamente estos hechos.

Una experiencia impactante para los países desarrollados fue el proceso de Japón, que luego de la segunda guerra mundial, después de la derrota, tuvo un gran crecimiento económico y un desempeño muy superior al de otras economías desarrolladas más maduras, como Estados Unidos o Europa. El crecimiento de Japón no puede explicarse por la teoría neoclásica inspiradora del liberalismo.

Son conocidos los planes de desarrollo japoneses en los que el Ministerio de Industria tuvo una intensa participación: hubo selección de sectores estratégicos para los cuales se establecieron sistemas de estímulos intensos, acuerdos con empresas concretas a las que se promovía y se les exigían resultados. La intervención gubernamental fue intensa, la regulación en los mercados también. El resultado es conocido: en relativamente pocos años Japón logró ubicar sus productos en los mercados mundiales, desplazando frecuentemente a economías que operaban desde hacía mucho tiempo.

El caso de la industria automotriz es paradigmático. El ingreso de autos japoneses al mercado

estadounidense fue limitado por un acuerdo de partes a fines de los setenta. El gobierno de Estados Unidos operó activamente para defender su industria automotriz, que se venía desarrollando desde los albores del siglo pero que se mostraba incapaz de competir con la japonesa, de desarrollo mucho más reciente. Y posteriormente la apoyó con enormes transferencias de recursos para que se reconvirtiera. Esto mismo muestra el pragmatismo de las políticas de los países desarrollados: son adalides de la libertad de comercio cuando su competitividad es clara, pero intervienen activamente y limitan cuando sus empresas y sus empleos están amenazados.

El espectacular crecimiento de la productividad japonesa con productos de elevada tecnología, que cambió el equilibrio existente en los mercados mundiales, no puede ser explicado por la teoría neoclásica. Cuando amenazó a la industria estadounidense comenzó a ser objeto de tratamiento académico. El gobierno de Estados Unidos contrató a las universidades para que explicaran qué pasaba con Japón, cómo en tan pocos años comenzaba a ganar los mercados de tecnología avanzada, desplazando su producción, mucho más madura.

Un segundo proceso, más reciente y de mayor importancia relativa para los países latinoamericanos, es el caso de los llamados *tigres del Sudeste asiático*. Comenzó con Corea, Taiwán, Singapur, y luego continuó en otros países de esa región que transitaban trayectorias similares. Hace unas pocas décadas algunos de estos países eran colonias, otros no tenían idioma propio y sus condiciones económicas y sociales eran muy inferiores a las de todos los países latinoamericanos. Y no solo lograron un crecimiento sostenido, sino que algunos de sus productos se insertan en los mercados más dinámicos del mundo, aquellos que todo el mundo admite que van a tener una tendencia creciente en volumen y precios.

Estos países se ubicaron en la punta tecnológica con varios de sus sectores económicos y lograron un dinamismo que se acumula posteriormente, con lo cual, si bien todavía tienen

un nivel de ingreso per cápita inferior al de los países desarrollados, ya están casi todos ellos en un nivel superior al de la mayoría de los países de América Latina. Este proceso ocurrió en pocas décadas, un tiempo breve en términos relativos.

Por otro lado en estos países se generó un proceso autosostenido. Crearon un círculo virtuoso de crecimiento, primero desde el punto de vista económico, pero ahora también en aspectos sociales: mejores salarios y mejores condiciones de vida. Comenzaron un proceso de crecimiento sostenido que tiende a ser acumulativo y a perpetuarse en el tiempo.

¿Qué ocurrió en estos países para lograr resultados tan espectaculares? ¿Cómo se explica este crecimiento tan excepcional en países pobres? Imaginemos la situación de los teóricos de la economía. Ninguno va a decir «pasó algo que no soy capaz explicar, algo que mi teoría no comprende». Por el contrario, todos afirmarán que estos procesos ratifican la validez de su pensamiento. Efectivamente, los defensores de la corriente neoclásica, los neoliberales, que sostenían que debía existir libertad de mercados y no intervención estatal, explicaron estos procesos por la apertura a los mercados. Dijeron que estos países al abrirse a la competencia internacional lograron los beneficios que siempre trae el comercio, lo que les permitió crecer en forma sostenida. Intentaron sostener —particularmente el Banco Mundial— que esta era la verdadera explicación del crecimiento de los países del Sudeste asiático.

Pero hacían una simplificación o una burda deformación de la realidad. En estos países, tal como antes había ocurrido en Japón, hubo una muy intensa intervención del Estado, de características muy distintas de la que hubo en el período de sustitución de importaciones en América Latina, pero igualmente intensa. Es decir, no hay una única forma de intervención del Estado, pero estos países muestran —como antes Japón— que una participación activa del Estado es un requisito importante para el significativo crecimiento económico y para la reconversión



del aparato productivo hacia productos intensivos en tecnología. En estos países el Estado también eligió sectores para intervenir y hubo múltiples vínculos con los actores sociales.

Es inobjetable que el liberalismo no fue la política económica de los tigres asiáticos. En un período hubo una intensa polémica entre dos corrientes que se disputaban la capacidad explicativa de estos procesos. Esto duró un tiempo, pero a la larga incluso académicos liberales de los más respetados aceptaron que la apertura externa no explica este proceso económico. En la actualidad esta interpretación es admitida prácticamente en forma generalizada, es una polémica saldada: ni el proceso japonés ni los tigres asiáticos se pueden explicar por el liberalismo. Y cuando una teoría no es capaz de explicar los procesos que ocurren en la realidad, no cumple la razón esencial por la que fue creada, es decir la capacidad explicativa. La academia en estos casos busca nuevos cuerpos explicativos, nuevas teorías que sean capaces de dar cuenta de la realidad.

#### *b) La visión evolucionista*

Los investigadores se comenzaron a plantear nuevas preguntas y a diseñar nuevos estudios. Entre estos, retomaron una pregunta muy vieja en la economía: ¿la estructura productiva no tendrá que ver con el crecimiento sostenido y el nivel de vida de las poblaciones? En las últimas décadas se han sumado investigaciones que muestran una clara relación: la estructura productiva determina o tiene una fuerte explicación del nivel de vida de la población. La conclusión que deriva de estos estudios es que si un gobierno quiere generar un crecimiento sostenido debería preocuparse por su estructura productiva. A diferencia de lo que plantea el modelo neoclásico o neoliberal.

Es este conjunto de hechos, que la teoría neoclásica —dominante en las principales universidades del mundo— no era capaz de explicar, el detonante para el surgimiento de nuevas visiones sobre la evolución económica, la competitividad y el comercio internacional. Se comienza a consolidar una nueva visión del desarrollo o

del crecimiento sostenido que al acumularse conforma un proceso virtuoso en lo económico y en lo social. Dentro de esta corriente, como siempre ocurre, hay variantes, pero hay también algunos aspectos centrales en los que hay acuerdo. Mencionaré solo algunos.

a. *La competitividad se construye.* Esta afirmación, lejos de ser obvia, tiene una enorme implicancia, porque otras teorías de amplio respaldo sostienen algo distinto. Se afirma que las posibilidades competitivas de un país dependen de sus recursos, de en qué factores tiene ventajas relativas, porque los tiene en abundancia. Es el caso de los recursos naturales, como el petróleo, las materias primas, la tierra, pero también el trabajo, es decir si tiene abundante mano de obra de bajo precio (bajo salario).

Se sostiene que la economía de un país debe apoyarse en aquello que tiene en forma abundante o en lo que tiene ventajas comparativas. Debe vender esos productos al mundo y así generar los recursos para comprar todo lo que no debe producir porque no tiene ventajas comparativas. Esto implica basar la estructura económica en pocos productos e importar el resto. Esta visión sostiene, entonces, que los recursos que tiene un país determinan sus posibilidades futuras. Las teorías tradicionales orientaban el comercio exterior sobre estos supuestos.

Las nuevas teorías sostienen que esta afirmación es falsa. La competitividad se construye con cualquier situación de recursos previos, resulta de la agregación de valor, de tecnología, de la mejora de procesos. Obviamente un país tendrá mejores posibilidades si tiene muchas fuentes energéticas, minerales y recursos, pero en cualquier caso puede aumentar la competitividad de su economía generando procesos internos de agregación de valor y conocimientos.

b. *Esta construcción es acumulativa.* La competitividad es resultado de un proceso y no de una medida que tome alguien, sea un empresario o el gobierno. Y se caracteriza como proceso acumulativo porque los

logros de un momento son la base de las etapas futuras, y así sucesivamente. Esto implica que si un país quiere encontrar una senda de desarrollo tiene que elaborar políticas de largo plazo que tengan consecuencias que serán la base de nuevos hechos que se acumularán, y así sucesivamente.

- c. *En este proceso de crecimiento sostenido la tecnología y la capacidad de innovación tienen un rol decisivo.* Esta afirmación probablemente parezca obvia para los que no están en economía. Pero no lo es. Para los modelos matemáticos que simulan el crecimiento económico la tecnología es un factor exógeno, es un elemento dado que no se incluye en el modelo. Estos son los modelos que se estudian en las universidades. En la historia económica unos pocos autores —entre ellos Schumpeter, a principios del siglo pasado— incluyeron la tecnología y la capacidad de innovación como factor explicativo del crecimiento económico. La capacidad de innovación es también una construcción, un proceso general de generación de capacidades. En un país las unidades económicas generan capacidades para innovar o no las generan, la capacidad de hacerlo no se compra. Las empresas pueden implementar procesos internos, formas de funcionamiento que generen innovaciones, no es un proceso automático sino producto de decisiones expresas. Por lo mismo, si estas decisiones no se toman, seguramente no habrá innovación o habrá muy poca. Se suele decir que hay empresas inteligentes y otras que no lo son. En las inteligentes hay circulación de conocimientos, que son los procesos que pueden mejorar productos y procesos.
- d. *Las instituciones nacionales pueden promover la innovación, pero es imprescindible el*

*involucramiento de todos los actores sociales.* La experiencia indica que cada país debería crear un sistema nacional de innovación en el que participen todos los actores vinculados, en particular las empresas, las universidades, los centros de investigación, incrementando los vínculos entre la generación de nuevo conocimiento y las necesidades de la producción, de la economía. Un vínculo que es difícil en la mayoría de los países. Pero también deben involucrarse en el proceso todos los miembros de las empresas, todas las categorías de trabajadores, porque todos tienen alguna forma de conocimiento. Por esto se suele hablar de generar capital social. La inteligencia de una empresa es implantar sistemas internos para que todos estos conocimientos contribuyan a la mejora de productos, procesos y políticas.

Podrían mencionarse otros factores componentes de esta visión, pero estos cuatro son indicativos de una concepción radicalmente diferente de la visión neoclásica, para la que el gobierno y la sociedad pueden hacer poco por mejorar sus condiciones de competitividad. Para la visión evolucionista la competitividad es resultado del aporte de todos y de la promoción del gobierno y las instituciones.

La política económica que se deduce de esta visión obviamente no es abstencionista sino intensamente interventora. Una intervención que no implica tomar todas las decisiones, sino adoptar una postura promotora. La innovación y el cambio técnico dependen de las decisiones que adoptan los empresarios, pero el gobierno puede promover la innovación y una estructura económica sostenible en el largo plazo que permita un crecimiento sostenido y mejoras en las condiciones de vida y de trabajo. Esto es, políticas activas, promotoras de la producción y el cambio.

# 3.

## ¿Qué estructura productiva?

De la reseña anterior concluimos que la estructura productiva de un país es importante, que las políticas activas son relevantes para promoverla, pero este es solo el marco teórico para adoptar decisiones concretas sobre el país. Estas implican responder a preguntas como ¿qué estructura productiva podría permitir que un país como Uruguay logre un crecimiento sostenido?, ¿qué papel tiene la agroindustria?, ¿qué papel tiene la industria metalmecánica?, ¿hay un papel para la industria de alta tecnología, que actualmente es un porcentaje ínfimo de nuestra estructura productiva? Contestar estas preguntas implica definir qué país deberíamos promover. Es claro que esta definición tiene implicancias múltiples sobre las empresas existentes y sobre la estructura del empleo, por mencionar solo dos temas relevantes. Y como todas las decisiones importantes en la política económica, afecta a múltiples intereses concretos.

La estructura de nuestra economía, como la de toda la América Latina actual, se conformó en condiciones históricas en las que no se definieron políticas que llevaran a una orientación

específica. El resultado de cómo funcionaban en ese entonces nuestra economía y la estructura de la economía mundial es que las agroindustrias, es decir las actividades intensivas en recursos naturales, son lo principal de nuestra producción y de nuestras exportaciones. Esto ocurre en la actualidad como ocurría hace un siglo y medio. Las características de los mercados internacionales son un factor importante al analizar las posibilidades de largo plazo, porque por el tamaño de nuestro país no es posible un crecimiento sostenido sin expansión internacional, lo que no implica afirmar que en muchos productos el mercado interno tiene un papel relevante.

Las tendencias históricas de los distintos mercados internacionales son diferentes. En los últimos 150 años —voy bastante lejos para eliminar un período concreto, porque los períodos concretos no cambian la tendencia— los mercados de productos intensivos en trabajo y en recursos naturales han tenido una tendencia con dos características claramente definidas: la volatilidad y el descenso de los precios.

La volatilidad significa que se producen alzas y bajas importantes en los precios por el intenso control de las empresas trasnacionales sobre esos mercados. La implicancia de este hecho es muy grande, si un país depende de un producto que es muy importante en sus exportaciones —supongamos que de él proviene el 20 o el 30% de los ingresos de divisas— y ese mercado es muy volátil, un día está alto y a los dos años cae radicalmente, los ingresos por exportaciones tendrán las mismas oscilaciones. Aumentan cuando los precios suben y cuando se deprimen reducen drásticamente los ingresos de divisas, generando déficits en las cuentas externas que deben financiarse con endeudamiento externo, por ejemplo. La volatilidad determina años de bonanza y otros de penuria, situación alejada de la estabilidad necesaria para una actividad económica normal.

La tendencia descendente de precios, por su parte, implica que se obtendrán cada vez menos dólares por la misma cantidad de productos. La única forma de mantener los ingresos de moneda extranjera es vender cada vez más. Es decir, habrá que producir más y exportar más para tener los mismos ingresos.

El efecto conjunto de estas dos tendencias es claramente negativo. Todas las crisis en los mercados internacionales se internalizan en forma automática en la economía nacional. No hay forma de evitarlo. La consecuencia es la generación de crisis internas por causas externas, y el resultado es una gran dificultad de tener un funcionamiento estable, requisito para la realización de inversiones y el mantenimiento de mínimas condiciones de trabajo y calidad de vida de la población. Son dificultades importantes para salir de la pobreza.

Esta es una afirmación gruesa, que requiere muchas precisiones. Se habla de tendencias, no quiere decir que todos los años ocurran estos hechos. Por ejemplo, en este momento vivimos un período de bonanza en los precios de los recursos naturales y *commodities*, que todos esperamos que se mantenga mucho tiempo, pero la mayoría de los organismos internacionales afirma que a cierta altura se va

a terminar. Se ha dicho que esta bonanza se extendería aún por un período de cinco a diez años. En este momento, con la crisis económica mundial, los precios de las materias primas y los *commodities* ya tuvieron un muy importante descenso, pero es difícil predecir si se mantendrán o tendrán un nuevo repunte.

Lo razonable sería aprovechar este momento y las condiciones del mercado mundial para acumular reservas para el período en que las condiciones se modifiquen en sentido negativo. Esperemos que todavía quede un tiempo para esto. Las cifras de exportaciones hasta octubre de 2008 indican que se siguen superando las cifras de los años anteriores. Es decir, a pesar de que el mundo ya tiene síntomas claros de crisis y algunas zonas ya entraron en recesión, nuestro país sigue exportando más que antes. Al mismo tiempo, en algunos sectores ya se cerraron algunos mercados para nuestros productos, como ocurre con la carne y los lácteos. No es posible predecir si esto es coyuntural o más duradero, porque hasta ahora se limita a unos pocos productos.

Los mercados en los que se inserta la mayor parte de la producción de América Latina no son los mejores y tienen estas tendencias antes mencionadas. Esto significa que nuestra estructura productiva tiene problemas de sostenibilidad en el largo plazo, no en el corto plazo ni necesariamente en el mediano plazo, entendiéndose por esto algunos años que ningún organismo internacional apuesta a precisar.

¿Hay mercados diferentes? Las tendencias de largo plazo son claras: los mejores mercados internacionales, es decir, aquellos en los que los precios tienen tendencias alcistas, son los de productos intensivos en conocimiento. Este es un factor clave en el ordenamiento de la economía mundial. Hace unas décadas existía una distribución internacional del trabajo según la cual había países primarios (agroindustriales y minerales) y países industrializados, pero la nueva división del trabajo diferencia entre países con productos agrícolas e industriales y servicios intensivos en conocimiento, y aquellos en los que los mismos sectores tie-

nen bajo contenido de conocimiento. Esta división tiene vínculos con la denominada *nueva economía*, la de más crecimiento en los países desarrollados. Todos los países buscan promover estas producciones, porque a largo plazo son la forma de aumentar el ingreso nacional y tener empleos de buena calidad con altos ingresos.

En este sentido las economías de América Latina están en un problema. Y los países pequeños, en los que no existen condiciones para aplicar estrategias de bajos costos basadas en

economías de escala, no tienen mejor opción que apostar a los mercados segmentados en los que la diferenciación de los productos y la innovación es muy importante. Debe hacerse una precisión: la innovación, la diferenciación de productos, la agregación de valor son posibles en todos los productos, incluidos los agrícolas y los ganaderos. En general, en estos las posibilidades de diferenciación son menores que en los industriales y los servicios más intensivos en tecnología, pero es una opción dentro de la misma orientación de agregación de conocimientos.

# 4.

## Las políticas activas

Otro tema relevante podría formularse de esta manera: si se definiera el objetivo de promover la transformación en la estructura productiva, ¿cuáles serían las políticas para hacerlo? Aquí también hay diversas opciones, no hay un solo tipo de políticas. Las políticas que cuentan con mejor prensa y más aceptación en la academia son las llamadas *políticas horizontales*. Son las que establecen estímulos a todos los sectores. Por ejemplo, una política horizontal sería la financiación con generosas condiciones de la investigación o la generación de tal innovación en un sector (textil, ganadero, biotecnología). El sustento de estas políticas es algo que nadie cuestiona: que hay empresas dinámicas y buenos proyectos aun en sectores en crisis. Con lo cual, si se apuesta a lo bueno o a lo innovador en todos los sectores, se promueve lo bueno en toda la economía.

Las políticas horizontales tienen la dificultad —que algunos consideran una virtud— de no priorizar sectores, con lo cual tienden a promover la innovación o la tecnología en toda la economía pero no promueven ninguna estructura productiva. Esto requiere las llamadas *po-*

*líticas verticales*, que promueven sectores específicos sin dejar de apostar a los proyectos innovadores en el conjunto de sectores. Parece necesaria una combinación de políticas horizontales y verticales, es decir con componentes sectoriales. Estas políticas son más resistidas, en gran medida porque efectivamente pueden derivar en el gasto de recursos en sectores que no logran desarrollarse, con lo que se produce una dilapidación. La experiencia internacional indica que los países que las han aplicado tuvieron aciertos y errores.

Otra pregunta relevante es qué relación hay entre las políticas activas de tipo sectorial y las políticas microeconómicas, que generan incentivos en empresas con las políticas macroeconómicas, como la política fiscal, la política monetaria, el equilibrio del comercio exterior, el equilibrio de precios, las variables macro, de las que básicamente se ocupa el Ministerio de Economía.

Puede decirse que existe una relación directa entre ambas. El orden macroeconómico favorece la inversión porque facilita el cálculo a

escala de las empresas y permite hacer previsiones de largo plazo, como las que requiere la inversión. Puede afirmarse que el equilibrio macroeconómico es la condición del crecimiento sostenido y la inversión. En cambio las políticas activas buscan promover la mejora en la competitividad a través de la innovación o la agregación de valor, de políticas horizontales o de la especialización de la producción a partir de las políticas verticales.

Este debate es de la mayor actualidad en América Latina. En un enfoque de largo plazo es claro que la región perdió participación en la economía mundial, como consecuencia de que ha habido un importante crecimiento del comercio mundial y del hecho de que América Latina creció menos que el promedio —y otro tanto ha pasado con sus exportaciones.

Esto no ocurre solo en comparación con los países desarrollados, sino también con otros subdesarrollados, como los del Sudeste asiático. Recuperar el lugar del pasado y el bienestar social, fuertemente deteriorado en las últimas décadas, requiere un elevado crecimiento de la economía durante un número importante de años. Solo con un crecimiento sostenido habrá una transformación estructural de la economía y una mejora en los ingresos y las condiciones de vida de la población.

En la actualidad, a diferencia de lo que ocurría una o dos décadas atrás, tenemos una teoría que respalda la adopción de políticas económicas específicas para operar en el terreno de la producción con hechos y experiencias nacionales que las avalan. No teorías que surgieron de una abstracción, que siempre es necesaria pero que a veces se hace sobre supuestos absolutamente alejados de la realidad, con lo que sus conclusiones tampoco sirven para definir políticas. En las últimas décadas ha habido procesos que permitieron elaborar teorías para definir políticas concretas, que, como siempre, deben adaptarse a las condiciones concretas de cada país.

Este no es un hecho menor, porque hace que la discusión se realice sobre bases diferentes

de las del pasado. Pocos años atrás, la crisis de América Latina era explicada como la herencia maldita del proteccionismo que supuso la industrialización sustitutiva de exportaciones de la década de los treinta y las siguientes. Se decía que la distorsión de los mercados tuvo tal importancia que se desarrollaron sectores que no tenían sentido, y por eso era necesario un ajuste estructural. El liberalismo, la apertura de los mercados y la eliminación de todas las políticas de intervención eran la forma de volver al origen para que sobreviviera lo que era capaz de competir en mercados libres, sin protección.

Esta postura se resumió en las recomendaciones del Consenso de Washington, que inspiraron a los equipos económicos de toda América Latina en las décadas pasadas. Los resultados de esa política se conocen ahora con claridad. En nuestro país la mayor crisis industrial en muchas décadas, una absoluta exposición de la economía nacional a la volatilidad de los mercados externos, un gran deterioro social con aumento de la pobreza y la indigencia, y en la producción una especialización en productos intensivos en recursos naturales y un retroceso de los productos con mayor tecnología y conocimiento.

Algunos autores, como Carlota Pérez, opinan que América Latina tiene una oportunidad histórica porque la nueva revolución tecnológica se basará en la biotecnología. Su estructura productiva le da a América Latina una ventaja relativa si es capaz de agregarle investigación y conocimientos. No es una visión consensual, existen opiniones diferentes, pero en cualquier caso es un tema que debería analizarse con detenimiento.

Si América Latina logra insertarse en la nueva onda de crecimiento que supone toda revolución tecnológica, podría tener un proceso similar al que tuvieron los tigres asiáticos. Por otro lado, si se equivoca, si nuevamente queda marginada de los cambios en la economía mundial, es probable que no tenga logros significativos por varias décadas. Este es el dilema que enfrentan la región y nuestro país.

# 5.

## La propuesta presidencial del Uruguay productivo. Los casos de Argentina y Brasil

El Uruguay productivo fue una iniciativa personal del presidente Tabaré Vázquez. A fines del año 2005 convocó a algunos ministerios a discutir políticas para un Uruguay productivo, genéricamente. El trabajo se organizó en dos etapas. Primero se le pidió a un grupo de gente que él llamó el «equipo ejecutivo del Uruguay productivo» que hiciera un pequeño documento sobre cómo encarar el tema. Este grupo sintetizó y esquematizó un documento que había sido uno de los ejes estratégicos de la campaña electoral del Frente Amplio. El problema es que el documento de la campaña electoral tenía las características que generalmente tienen los programas: que son documentos genéricos, que no dicen cosas muy concretas. Un programa normalmente no dice qué hacer con la industria láctea o con la industria automotriz, los programas son puntos de partida para la elaboración de políticas, pero en general no incluyen políticas concretas. Esta fue la limitación que tuvo este grupo ante el planteo del presidente.

El documento elaborado fue presentado en sesiones especiales del Consejo de Minis-

tros. Ese documento —que tenía cinco páginas— fue aprobado por el presidente y por todos los ministros, que entendieron que era un buen punto de partida. Posteriormente el presidente le pidió a cada uno de los ministros que aclarara qué estaba haciendo específicamente para concretar eso en la práctica, de qué forma se estaba implementando el Uruguay productivo.

Cada ministerio respondió con las iniciativas en curso o planificadas, incluyendo las iniciativas de ley que se habían propuesto al Parlamento y estaban en proceso de discusión. Este conjunto de políticas e iniciativas fue ordenado en capítulos y así surgió un nuevo documento que combinaba el pequeño texto original con las políticas que cada ministerio estaba ejecutando. El documento fue finalmente anunciado por el presidente en la sesión pública del gabinete realizada en la ciudad de Salto.

En una segunda etapa, se intentó hacer un seguimiento más estricto de las iniciativas de los ministerios y su evaluación, cosa que se hizo durante un tiempo. Con esa metodolo-



gía de trabajo no hubo cambios en lo que los ministerios estaban haciendo, solo hubo una recopilación y ordenamiento de las medidas. La rediscusión de lo que ya estaba definido y se estaba haciendo habría implicado una reasignación de recursos presupuestales, porque no hay política sin gasto. Se puede afirmar que hay políticas que no implican gastos adicionales, es decir, no todo es presupuestal, pero muchas políticas requieren asignaciones presupuestales. En la medida que esto no estuvo planteado en ningún momento, no hubo definición de políticas adicionales ni redefinición de las existentes. Esta fue una opción, se eligió ese camino.

Puede contrastarse este proceso con la experiencia brasileña reciente. Hace poco Brasil definió el que quizá sea el programa de transformación productiva más importante en décadas en ese país, con una asignación presupuestal muy significativa. Se eligieron 24 sectores económicos, y las políticas son claramente horizontales y sectoriales. Para mi gusto, en América Latina Brasil es el abanderado teórico y práctico de las políticas sectoriales, que nunca abandonó totalmente, dado que, por ejemplo, la actual política productiva es la continuación de la definida en el año 2003 en el primer gobierno de Lula. Más allá de los avatares liberales y del gobierno militar, el Estado brasileño siempre tuvo una participación activa en la actividad productiva.

Pero hablar solo de políticas activas es simplificar la experiencia brasileña. En Brasil existe el IPEA (Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas), un instituto de investigación que funciona desde la década de los cuarenta —es decir que sobrevivió a diversos regímenes políticos— y que ha estudiado temas tan diversos como la problemática social, la tecnología, el comercio exterior y los sectores productivos. Esta generación de conocimiento sobre la economía es fundamental para definir políticas sectoriales.

La actual política brasileña eligió 24 sectores, los clasificó en varios grupos de acuerdo con

su situación de expansión y fijó objetivos para cada uno de ellos. En un caso el objetivo es ubicarse entre los primeros cinco participantes en el mercado internacional, en otro caso es promover la innovación, etcétera, el objetivo varía según los sectores. Y a los 24 se les asignaron recursos para promover la innovación. El énfasis está en la política productiva y la innovación, pero los objetivos son diversos para cada sector.

La existencia de un Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio (MDIC) permite vincular las políticas productivas con las comerciales, que son necesarias para lograr un crecimiento sostenido. Vinculados al MDIC se encuentran la Asociación Brasileña de Desarrollo Industrial (ABDI) y el BNDS, la primera para ejecutar o coordinar las políticas activas y el segundo para otorgar financiamiento blando a las empresas, particularmente a las que se inserten en los programas prioritarios. Este no es un tema menor, porque el desarrollo requiere una institucionalidad que la organice y la promueva.

Los resultados de Brasil pueden contrastarse con los de Argentina, donde hubo un liberalismo estricto, quizá desde mediados de la década de los setenta, aplicado por abanderados del liberalismo extremo. Los indicadores económicos y sociales de la década de los sesenta de Argentina eran superiores a los de Brasil; en la actualidad la competitividad de las economías de los dos países es absolutamente diferente. Argentina está desesperada por encontrar políticas para competir en algo con Brasil, después de que el liberalismo destruyó su aparato productivo con medidas a veces muy difíciles de comprender. Argentina es un ejemplo de cómo puede destruirse una economía, es un caso claro de lo que puede lograr el fundamentalismo liberal.

Por el contrario, la economía brasileña es de las más importantes de América Latina, y en ello se apoya Brasil para intentar aunar voluntades de países no desarrollados para introducir cambios en los organismos internacionales como la Organización Mundial del Comercio (OMC).

# 6.

## El Gabinete Productivo

En el año 2008 el ministro de Industria, Energía y Minería, Daniel Martínez, que introdujo un cambio relevante en ese ministerio, convocó a la OPP, al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca a analizar la economía nacional con un enfoque de cadenas productivas.

Se conformó un equipo técnico que definió analizar en el segundo semestre del año ocho complejos productivos: carnes, lácteos, cereales, celulosa-madera, automotor, laboratorios, energías alternativas y TIC (tecnologías de la información y la comunicación). Se conformaron equipos de trabajo con funcionarios de las instituciones para implementar una propuesta metodológica que propuso la Dirección Nacional de Industrias, del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM).

En forma sucinta, el trabajo de los equipos se ordenó en tres fases: en la primera se hizo una descripción de cada complejo, sus características, su forma de funcionamiento y los actores participantes; en la segunda se identificaron sus limitaciones y potenciales, y en la tercera se seleccionaron medidas concretas

para potenciar los complejos con una hoja de ruta que marcaba un camino posible para su implementación.

Un antecedente de esta experiencia son las Agendas de Competitividad elaboradas hace una década, que no se concretaron en ninguna política porque el cambio de autoridades del MIEM —y podría decirse que de todo el gobierno— llevó a descartar las intervenciones activas en la economía.

No hay antecedentes de involucramiento de tal número de profesionales y técnicos en una experiencia con el objetivo de generar conocimiento para definir y aplicar políticas horizontales y verticales. Todo indica que se generarán los conocimientos necesarios para definir políticas activas. La necesidad de hacerlo está definida desde hace tiempo y es parte del programa electoral del Encuentro Progresista. Pero definir políticas requiere un conocimiento que no existía; un nuevo gobierno del Frente Amplio permitiría darles a las políticas activas un lugar más destacado manteniendo los equilibrios macroeconómicos, apuntando a que el centro de la política económica sea el desarrollo económico y social.

Políticas  
productivas

DANIEL OLESKER





# 1.

## El punto de partida

La política productiva es uno de los roles claves de los estados modernos para consolidar una estrategia de desarrollo (en el sentido amplio del término) que incluya el crecimiento económico y aspectos integrales de mejora de la calidad de vida de la ciudadanía.

Por lo tanto hablar de políticas productivas supone asumir tres definiciones:

- ▶ un rol activo del Estado en la asignación de los recursos entre los diferentes sectores productivos;
- ▶ la necesidad de políticas activas sectoriales de producción en tres niveles: políticas macroeconómicas, políticas sectoriales y políticas más puntuales dirigidas a empresas;
- ▶ las políticas productivas deben pensarse en una dialéctica entre las políticas de producción y las de distribución, ya que no hay transformación productiva neutra.

# 2.

## Políticas de producción y distribución

### 2.1. Marco general

Un modelo de desarrollo que sea la base de sustentación del país productivo con justicia social y que se proponga elevar la calidad de vida de la población debe poner en consideración dos aspectos interrelacionados dialécticamente: el crecimiento y la distribución de la riqueza.

El primer componente del desarrollo es el crecimiento económico, es decir *la expansión de la producción material de bienes y servicios*. Esta definición nos lleva a responder dos preguntas: ¿por qué el crecimiento integra el concepto de desarrollo? y ¿es insuficiente para definir ese modelo?

Con respecto a la primera pregunta la respuesta es sencilla: *no hay posibilidades de mejorar la calidad de vida de la población sin expandir la riqueza de la sociedad*.

Con respecto a la segunda pregunta es evidente que *no siempre el crecimiento económico mejora la calidad de vida de toda la población*. Muchas veces el crecimiento económico está asociado a la concentración de los frutos del progreso y de la riqueza, con lo cual solo

beneficia a sectores reducidos de la población y aumenta la marginalización de vastos sectores de la sociedad. Es decir, *el crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente del modelo de desarrollo*.

Entonces el segundo componente del modelo de desarrollo es *la materialización de condiciones objetivas que hagan posible que la sociedad en su conjunto, pero en particular aquellos sectores que han quedado marginalizados durante su gestación, acceda a los frutos del crecimiento*.

Cuando decimos condiciones objetivas nos referimos a mecanismos que ligen el crecimiento al reparto de la riqueza. Esta segunda connotación del modelo de desarrollo está asociada a una acción explícita (que puede ser desde la política pública hasta la negociación colectiva) que defina los mecanismos de distribución asociados al crecimiento del producto.

Volvemos a afirmar que las condiciones de crecimiento de mercado sin acción pública conducen a la concentración de los frutos del crecimiento.

Las políticas públicas ligadas a la distribución de la riqueza se definen en el mismo patrón

de acumulación productiva, por ello las políticas productivas son tan relevantes. Al mismo tiempo deben complementarse con acciones en tres aspectos de la política económica y social: la política de ingresos, la política de empleo y las políticas sociales.

En este documento haremos referencia a las políticas de empleo y de ingresos, dado que las políticas sociales no forman parte del objeto de este trabajo.

## 2.2. Políticas de empleo

En el marco de las políticas productivas la creación de empleo debe ser un factor muy relevante de priorización de las inversiones.

Sin embargo, en el marco de la complementación de crecimiento con distribución es necesario implementar políticas específicas para poblaciones de mayor riesgo laboral.

Las poblaciones de mayor riesgo son:

- ▶ mujeres y jóvenes con bajo nivel de instrucción;
- ▶ desempleados provenientes de hogares con bajos ingresos;
- ▶ adultos mayores de 40 años provenientes del patrón de acumulación tradicional;
- ▶ habitantes de ciertos departamentos.

Cuanto mayor acumulación de estas condiciones se da (sexo, edad, ingreso, nivel de instrucción, localización geográfica) menor es la probabilidad de acceder a un empleo de calidad.

A modo de síntesis podemos agrupar las políticas en:

*Políticas que actúan sobre la demanda:*

- a. políticas de estímulo a la contratación de trabajadores en el sector privado;
- b. políticas de apoyo específico a inversiones descentralizadas;

- c. políticas de contratación de servicios del Estado nacional o municipal.

*Políticas que actúan sobre la oferta:*

- d. políticas de capacitación y orientación para la reinserción;
- e. políticas de contratación de mano de obra;
- f. políticas de estímulo al autoempleo.

## 2.3. Política salarial

El otro factor clave que liga dialécticamente crecimiento y distribución es la cuestión salarial.

Se requieren la reafirmación del funcionamiento de los mecanismos institucionales vigentes (negociación colectiva tripartita) y la definición de un objetivo salarial que posibilite el aumento del indicador de masa salarial sobre el ingreso nacional (indicador de la redistribución funcional de los ingresos). Para ello es necesario alinear los salarios de cada rama de actividad con los niveles de ganancia sectoriales y con los estímulos que los sectores de mayor dinamismo reciban desde la política económica.

El criterio rector de la pauta salarial debería estar ligado a una combinación del aumento del *producto bruto interno* (PBI) con el aumento de la inflación, ya que el primero indica lo que hay para repartir y el segundo asegura que los salarios no pierdan poder adquisitivo.

Alineado con lo anterior, se deben incorporar remuneraciones variables en un concepto más amplio que el de *productividad* y que incluya diversas variables de evolución como la propia productividad, el aumento de las ventas o de los precios de exportación, la reducción de costos por cambios en la organización del trabajo o el mejor aprovechamiento de la materia prima, etcétera.

Finalmente es necesario continuar con la mejora diferenciada de los salarios y las pasividades más bajas.

# 3.

## El marco legal

### 3.1. La ley de inversiones

Esta ley fue aprobada en el año 98. El proyecto original que el Poder Ejecutivo de aquella época había enviado al Parlamento no incluía propuestas de selectividad en las políticas de promoción de inversiones. El artículo 11, que tiene seis puntos y establece que «podrán ser priorizadas...» y mencionaba el empleo, el cambio técnico, la descentralización geográfica, etcétera, fue incluido como artículo adicional por la bancada del Frente Amplio a partir de la propuesta realizada por la central de trabajadores al Parlamento.

El artículo que determinaba cómo se fijarían esas prioridades nunca fue reglamentado.

### 3.2. La reglamentación: el decreto 455/07

En noviembre de 2007 se reglamentó la ley de promoción de inversiones, que divide las empresas en ocho categorías, de la A a la F, según el nivel de ventas, y luego define una

matriz de indicadores de acuerdo a cómo aporten al empleo y a otras variables. El porcentaje de promoción que recibe la inversión está en función del puntaje que adquiere con relación a lo que aporta a los distintos componentes. Claramente se priorizó la generación de empleo.

Esta era la idea de aquella propuesta que habíamos hecho desde lo sindical en el 98: armar una matriz que estableciera que la promoción dependería de cuánto aportara a cada uno de los elementos que se consideraran prioritarios.

### 3.3. La reforma tributaria

La nueva estructura tributaria propone —respecto de los temas de deducciones— un impuesto a la renta empresarial (*impuesto a la renta de las actividades económicas*, IRAE) con una amplitud mayor por reinversiones que el viejo *impuesto a las rentas de la industria y comercio* (IRIC), e incluye además —que tiene que ver con el empleo— la deducción por in-



cremento de masa de trabajadores o de masa salarial o de ambas cosas combinadas, que antes no estaba incorporada, ya que los deducibles solamente estaban vinculados con inversiones en bienes de capital.

En segundo lugar se incorpora una diferencia entre las dos tasas de impuesto a la renta empresarial, según se reinvierta o se distribuyan utilidades, 25% contra 32%, es decir que hay un 7% de impuesto a las utilidades distribuidas como renta personal del capital.

La lógica es que ese 25% debería seguir bajando para llevar ese 7% de diferencia a 12%, que es lo que pagan todos los ingresos del capital. Cuando uno distribuye utilidades y grava la distribución está gravando una renta personal del capital, entonces debería tender a llegar a 12%, y por tanto bajar de 25% a 20% el gravamen del IRAE cuando este se reinvierte. El criterio debería ser que el gravamen a las rentas empresariales que se distribuyen sea superior que el gravamen de las rentas empresariales que se reinvierten, para que el empresario ten-

ga una estructura relativa de impuestos que favorezca la reinversión con respecto a la redistribución de utilidades. La reforma tributaria dio un gran primer paso y se debería seguir en esa dirección.

### 3.4. Ley general de cooperativas y la nueva ley de concursos y reorganización empresarial

Recientemente se aprobaron la ley general de cooperativas y la nueva ley de concursos y reorganización empresarial. Esto da un marco de oportunidades muy relevante para el desarrollo de las cooperativas de producción y trabajo, ya que ambas leyes reúnen estímulos y facilidades para el proceso de recuperación de empresas en dificultades por cooperativas de trabajadores.

Finalmente, desde el punto de vista del marco legal o institucional cabe destacar la propuesta impulsada desde el MIEM de conformar el Gabinete Productivo.

# 4.

## Las políticas productivas sectoriales

Las políticas sectoriales se dirigirán a promover las empresas de los sectores considerados prioritarios. Pondrán énfasis en la mejora de la competitividad en una lógica de cadenas productivas y conglomerados, buscando la agregación de valor nacional.

Para implementar estas políticas se requiere hacer un diagnóstico de qué complejos productivos tienen posibilidades de expansión y de sus limitaciones para lograr un crecimiento sostenido. Este conocimiento es imprescindible para definir políticas específicas. Los estudios sectoriales iniciados por el MIEM apuntan en esa dirección y deben transformarse en las guías para poner en práctica estas políticas.

El rol del Estado y la participación de todos los actores es imprescindible para reunir todos los conocimientos y visiones existentes. El trabajo del Gabinete Productivo tiene por objetivo reunir este conocimiento y hacer recomendaciones para cada complejo.

Por el lado de las políticas agropecuarias, estas deben reconocer la diversidad de pro-

ducciones y actores sociales del sector: trabajadores rurales, productores familiares y empresarios rurales.

Allí deben combinarse objetivos por lo menos de tres tipos:

- ▶ políticas que mediante la incorporación de investigación e innovación tiendan a maximizar producción competitiva que incorpore el máximo valor agregado posible;
- ▶ producciones que se entiendan estratégicas para asegurar el abastecimiento de alimentos a la población en cantidad y calidad;
- ▶ políticas diferenciadas que atiendan a los productores familiares y trabajadores rurales.

*¿Cómo caracterizar a los ganadores?*

*¿Cómo definir los sectores a priorizar?*

Las experiencias mundiales y la teoría dicen que el Estado debe tener una decisión activa de apoyo a sectores determinados, es decir elegir ganadores.

Históricamente los defensores de la neutralidad en materia de políticas productivas han defendido la idea de que el mercado selecciona a los ganadores por su capacidad de ser competitivos, y que cuando selecciona la institucionalidad pública lo hace a partir de la presión de los grupos.

Sin embargo la experiencia muestra que el mercado ha fracasado a la hora de definir orientaciones productivas.

*Es importante remarcar que el tripartismo así como es necesario en las definiciones salariales, también lo es en materia de políticas sectoriales, para lo que es muy útil la conformación de los consejos sectoriales tripartitos (gobierno, sector privado, trabajadores) en cada uno de los sectores definidos como estratégicos, para intercambio de información y asesoramiento.*

#### *Criterios de selección*

El primero es claramente el empleo.

El segundo —que puede tener diferencias con el empleo— es el valor agregado. Se decía que Uruguay en los noventa había tendido a primarizar su estructura productiva y de exportaciones, y que estos primeros años de administración no modificaron esa tendencia, en gran parte por las condiciones internacionales que tuvieron los productos primarios. Ahora es el momento de mirar en el largo plazo, por ende hay que combinar los sectores de mayor competitividad actual con una visión de cambio estratégico hacia producciones de mayor valor agregado.

El tercer elemento es la creación de capacidades tecnológicas autónomas. Ahí está el vínculo con la necesidad de comenzar a generar una industria de bienes de capital local o regional, y por eso la discusión de país productivo tiene mucho que ver con una eventual discusión de inserción internacional, porque mucho de lo local se puede complementar, suplir o fortalecer con lo regional, si hay una buena inserción regional.

El cuarto es que cuando miramos las tasas de desempleo y algunos otros indicadores por departamento surge la necesidad de pensar políticas productivas territoriales, o, como se llaman ahora, *de economía local*.

El quinto punto es el tema de las relaciones laborales. En la medida en que se asocian las relaciones laborales de cierto tipo con la existencia de mecanismos promocionales se estimula el cumplimiento de ciertas regulaciones laborales.

Un sexto criterio es el cumplimiento de normas medioambientales y el uso de tecnologías limpias.

Y finalmente la promoción de la pequeña y la mediana empresa. Hay que profundizar en esto, porque el concepto de promover la pequeña y la mediana empresa en Uruguay puede significar promover el 97% de las empresas del país.

Respecto a este último punto de las empresas pequeñas y medianas, dos aspectos a fortalecer.

Más que en pequeñas empresas hay que pensar en redes de pequeñas empresas. Es clave el vínculo entre estas redes y las compras públicas. Allí hay un punto bastante central: las normativas legales hoy no son las más adecuadas para promover desde las compras públicas mecanismos selectivos que no sean el precio. Por ende hay que repensar el sistema de vínculo entre compras públicas y redes empresariales.

Es importante remarcar que estas políticas de promoción, en tanto se piensan con vocación estratégica, no necesariamente exigen rentabilidad de corto plazo ni inmediato perfil exportador.

Y también hay que valorar el gran papel del mercado interior (salarios, pasividades, inversión pública) en la construcción dialéctica de una política productiva global.

#### *Los instrumentos de las políticas sectoriales*

Hay una discusión previa a analizar y definir instrumentos concretos, que es cómo se conceptualizan los instrumentos de promoción.

Las características fundamentales de los instrumentos de apoyo, incentivo y promoción industrial son:

- ▶ transitoriedad,
- ▶ transparencia y contrapartidas,
- ▶ participación de los actores sociales relevantes,
- ▶ focalización.

La primera característica es que en general los instrumentos de promoción tienen que tener un comienzo y un fin. El carácter transitorio de los instrumentos de promoción es muy importante, porque cuando se habla de crear políticas sectoriales para promover sectores, esos instrumentos deben utilizarse para mejorar la capacidad competitiva de un sector, y a medida que mejora esa capacidad competitiva esos instrumentos tienen que tener un decrecimiento transitorio, es decir el porcentaje de apoyo se va reduciendo hasta que finalmente, en un plazo que no es el mismo para cada situación, debe desaparecer para dar oportunidades a otros sectores.

El segundo elemento es la contraprestación. Hay quienes fundamentan la inexistencia de instrumentos de promoción sectoriales por ideología, porque creen que no hay que meterse en eso. Pero hay un grupo importante de gente (incluso dentro de la propia izquierda) que fundamenta en contra de estos instrumentos porque la experiencia del país en materia de instrumentos de promoción sectoriales ha sido extremadamente negativa. El ejemplo más notorio ha sido el de los reintegros y la prefinanciación de las exportaciones no tradicionales durante los primeros cinco años de la dictadura, entre 1974 y 1979, cuando el volumen de subsidios al sector productivo en algunas ramas, por ejemplo la de la vestimenta, llegó a ser casi el 50% del valor exportado, con el objetivo de mejorar la estructura de costos y generar con ello una capacidad competitiva futura, que después no generó. Por ende lo que asegura la validez de estos apoyos son

las contraprestaciones, es decir se deben estipular metas que se deben controlar, y se debe sancionar el incumplimiento (cosa que no se hizo en los setenta).

El tercer elemento es algo que tampoco ha sido muy utilizado en la experiencia de apoyo a sectores productivos, que son los controles sociales, el control de organismos con trabajadores, con otros poderes del Estado, etcétera, que haya un mecanismo de control social sobre eso.

Y finalmente un elemento que es bastante discutible —el nombre no es discutible, pero sí cómo se instrumenta—, que es la focalización de los subsidios. La palabra *focalización* por un lado es muy útil, porque cuando uno focaliza dice «acá hay un problema, hay un sector que ha demostrado potencialidades, hay que apoyarlo», pero una focalización muy extrema puede llegar a ser compleja. A veces los subsidios sectoriales para la rama plástico, para la rama textil, si no tienen un diseño pueden no ser útiles, porque en el fondo la productividad es un problema de la empresa mucho más que de la rama. Uno puede definir ramas potencialmente apoyables, pero la que efectivamente recibe el apoyo es la empresa.

### *Tipos de instrumentos*

Los principales instrumentos que se plantean son:

- ▶ políticas de innovación tecnológica;
- ▶ políticas de crédito preferencial públicas y/o privadas;
- ▶ políticas fiscales de exoneración u otras que tengan como objetivo la reinversión productiva con los criterios definidos;
- ▶ políticas preferenciales de tarifas públicas con prioridad para las empresas con mayor carga de trabajo;
- ▶ políticas comerciales de apoyo a la inserción en mercados externos.

# 5.

## El contexto de las políticas productivas

Hay seis aspectos que no son políticas sectoriales, que no son políticas productivas específicas, pero que hay que tener en cuenta a la hora de definir la política productiva y deben ser objeto de debate e investigación para incorporar posteriormente a este análisis.

Ellas son:

- ▶ el sistema financiero;
- ▶ la matriz energética;
- ▶ la logística, el transporte multimodal;
- ▶ la educación;
- ▶ las relaciones laborales;
- ▶ la política comercial.

# 6.

## El rol del Estado

En lo económico —que es el tema que aborda este documento— el Estado debe asumir un rol activo en la promoción del crecimiento sostenido y la conformación de una estructura productiva sostenible en el largo plazo. Esto implica tanto la definición de políticas activas horizontales y verticales como el apoyo a la investigación científica y tecnológica para la creación, adaptación e incorporación de progreso técnico a la producción, y la promoción del crecimiento de la competitividad sistémica. La educación y la formación profesional son un fin en sí mismos, pero además pueden ser un cuello de botella para el desarrollo de los sectores productivos que necesitan trabajadores calificados y muchos conocimientos teóricos y prácticos.

Es importante remarcar que toda la acción del Estado se expresa en la elaboración del presupuesto (en este caso 2010-2014).

En ese sentido se deben definir claramente el mantenimiento y la profundización de las políticas sociales, la continuidad de las reformas estructurales emprendidas en el Plan de

Equidad vigente, y al mismo tiempo se deben garantizar el fortalecimiento de los subsidios a las políticas productivas y de empleo y la política de mejoras salariales para los sectores de menor nivel de ingreso de la administración.

También es muy importante reafirmar el vínculo en el desarrollo de las políticas productivas, de las empresas públicas como productor de bienes y servicios y como motor del desarrollo y la inversión global.

Asimismo, el Estado cumple un rol relevante de apoyo a las políticas productivas a través de la inversión pública en el desarrollo de la infraestructura física de transporte, comunicaciones y energía, que de lo contrario puede transformarse en cuello de botella para el crecimiento sostenido.

Por otro lado hay que continuar el proceso de creación de infraestructura para atender las obligaciones sociales, como establecimientos hospitalarios, los distintos niveles del sistema educativo y la seguridad de la población.

El Estado juega un rol activo en la promoción de las pequeñas y medianas empresas que suelen tener dificultades, a veces externas y otras internas, para su consolidación como actores económicos. Políticas de promoción familiar y de las pymes son imprescindibles para consolidar un sector que es responsable de una parte importante de la producción na-

cional y que da empleo a una parte mayoritaria de la fuerza de trabajo del país. Las compras del Estado, como ocurre en otros países y como han demostrado importantes experiencias en empresas públicas, ministerios y municipios en este período de gobierno, deben ser una herramienta para promover el desarrollo de estas empresas.

# 7.

## La economía social

La economía social y en particular la autogestión y el trabajo asociativo deben ser un eje central de la nueva matriz productiva.

La economía social es una construcción estratégica del programa de gobierno en tanto crea lazos de asociación entre los productores y potencia una forma de organización del trabajo cooperativo, solidario y con equidad distributiva.

Por ello la política productiva debe brindarle un espacio preferencial que incluya instrumentos como:

- ▶ fondos de financiamiento en la banca pública para apoyar estas experiencias;
- ▶ mantenimiento del marco tributario de exoneraciones vigente;
- ▶ política de compras públicas preferenciales;

- ▶ institucionalidad coordinada y centralizada con política de apoyo y de capacitación de trabajadores en el área de la gestión económica y social.

Por ende, el programa debe avanzar en los mecanismos que posibiliten profundizar las formas de propiedad social y de autogestión. Entre ellos cabe destacar como formas prioritarias de la economía social las cooperativas (tanto en su versión de cooperativas de trabajo como de vivienda) y los trabajos sociales vinculados al tercer sector de la economía (por ejemplo políticas de cuidados de niños y adultos mayores).

En esta línea entran las iniciativas de trabajadores de recuperar empresas cerradas o de reiniciar un trabajo de autogestión no necesariamente vinculado a la planta física en la que trabajaban.



# Inserción internacional y políticas productivas con generación de empleo

EDUARDO BONOMI





# 1.

## Antecedentes

Ante todo, no me centraré en temas de política exterior, sino en una cuestión más específica: el Mercosur y el país que necesitamos para avanzar en ese proceso de integración. Voy a tratar de lanzar algunas reflexiones que sirvan para introducir la discusión.

Partí de la base de hacer un esquema de las condiciones para el país integrado. Es impensable la integración sin un proyecto de país y un modelo de desarrollo nacional que expresen claramente uniformidad en el objetivo final y los valores culturales. Hablar de integración sin tener claro qué queremos ser y dónde queremos que esté el país dentro de 10, 20 o 50 años es un ejercicio absolutamente inútil.

La concepción de inserción internacional requiere un modelo de desarrollo nacional, y además una visión real de la política en cuanto a generar lineamientos políticos y traducirlos en acciones concretas para dos o tres períodos de gobierno, por lo menos. La integración no constituye ni puede constituir un juego de suma cero en términos comerciales, dado que una visión limitada es absolutamente insufi-

ciente para atender todas las variables relacionadas con la instrumentación de un proyecto que apunte a consolidar una nueva visión en los vínculos, la estructura y el funcionamiento de relaciones entre países vecinos.

Por otra parte, es impensable ingresar a un proceso de integración sin políticas claras en materia económica, monetaria, de inversiones, de comercio, de cultura, de educación, de combate a la pobreza, de protección del medioambiente, de impuestos y de promoción del turismo.

Si se repasa la historia política del país en términos de integración, se encuentran por lo menos dos variables de inserción internacional, que se superponen.

El proyecto real de inserción de Uruguay es el construido en el último cuarto del siglo XIX por Latorre y Varela sobre determinadas bases: seguridad en la producción, fin del matre-rismo, alumbramiento, mejora de la logística de inserción, telégrafo, ferrocarril, puerto; inversión en recursos humanos, reforma de la

educación, aumento de la inmigración; nuevas bases administrativas, creación del Registro Civil, funcionamiento del Estado. Sobre la base de esas condiciones se creó un proyecto nacional de país con capacidad para insertarse internacionalmente.

La otra variable que estuvo en juego después y que sostuvo ese proceso en el tiempo fue la estabilidad democrática que luego de un complejo proceso terminó de consolidarse con la reforma constitucional de 1918, que recogió la representación proporcional y las mejoras sociales del batllismo de comienzos del siglo XX.

Estos elementos fueron cruciales, dado que ningún proceso de desarrollo puede sostenerse en el mediano plazo sobre una base autocrática. Primero, porque es más excluyente que incluyente y acarrea gran desperdicio de recursos humanos —basta recordar la época de la dictadura—. Segundo, porque esa política de exclusión genera una conflictividad interna muy fuerte, que no hace sustentable el proceso de desarrollo. Y hay que tener en cuenta —de lo dicho en el punto anterior— que la reforma constitucional de 1918 y sobre todo la avanzada legislación social de la época resolvieron de antemano el incipiente proceso de conflictividad.

Este contexto social y económico tuvo una ventaja fuerte: un proceso de acumulación financiera nacional que permitió cierta capacidad para generar infraestructura y servicios nacionales. Por lo menos para América Latina constituyó un modelo exitoso. Pero esto en algún momento fracasó, no fue un plan de desarrollo, fue un esquema de desarrollo que se agotó en la década de los cincuenta. La inviabilidad total del esquema se hizo manifiesta en términos absolutos al salir de la dictadura. Las políticas públicas fueron paralizantes y contagiaron al sector privado, que no tuvo capacidad de responder y ajustarse a los cambios que introdujeron la tecnología y la industria. Por otra parte, hubo una gran comodidad del sector privado, que mientras el sistema de sustitución de importaciones le fue funcional no planteó, no propuso alternativas a ese camino desarrollista, y cuan-

do no le fue más funcional atacó el esquema y comenzó a plantear una modernización capitalista fuerte. En ese contexto surgió la *rosca* en el gobierno de Pacheco.

Cuando hablamos de integración y de política exterior no podemos sustraernos de lo que somos como país. Si como país somos esto que somos, no podemos tener otro marco de integración ni otro contexto de inserción internacional con otros aliados estratégicos, fundamentalmente porque los aliados estratégicos se buscan y se encuentran sobre la base de intereses comunes. Si el único interés común que podemos ofrecer a nuestros eventuales aliados son nuestros recursos naturales, entonces nuestras alianzas estarán edificadas sobre la compra de los frigoríficos nacionales, de las arroceras, de las curtiembres y de la instalación de algunas plantas de celulosa. No tendremos capacidad de identificar nuestras posibilidades internas, y entonces no sabremos cómo construir un país productivo.

No hemos atacado —nosotros tampoco— el deterioro progresivo de nuestros recursos humanos y de nuestras instituciones de educación. No hemos revertido el proceso creado a partir de la corrosión de nuestra estructura social. Lo intentamos pero no lo hemos logrado. Nuestro proceso de inserción internacional y de integración regional será, si seguimos así, cada vez de menor calidad, estaremos expuestos a la colocación de materias primas y productos de transformación primaria, con cada vez menos posibilidades de generar valor y mano de obra de calidad, que es algo fundamental.

Más allá de varios lugares comunes que siempre se han mencionado con relación a la necesidad de aumentar el volumen de las exportaciones con mayor valor agregado y calidad de mano de obra, tras 40 años seguimos en el mismo planteo de la CEPAL de desarrollo centro-periferia. Y sin caer en las generalidades, tendemos a seguir en ese camino, salvo algunos escasísimos sectores —*software*, servicios, biotecnología, logística—, insistimos en la modernidad de nuestro discurso sin corresponder en la práctica con un modelo alternati-

vo. Se continúa con el discurso de país moderno a través de distintos eslóganes: el *país de servicios* que introdujo el gobierno de Lacalle, el *país natural*, la *sociedad de la información*, etcétera. Pero no se evidencia correspondencia práctica en la implementación de políticas para lograr esos objetivos.

Nos hemos quedado en la retórica del país moderno, inserto en la globalización, planteado

desde una mirada tecnocrática de la política, y hemos permanecido en la misma situación dependiente de los sesenta: somos tomadores de precios internacionales, negociamos mal, negociamos mal bilateralmente —salvo excepciones—, sin planificación, creamos nuevas institucionalidades reiterativas de las existentes. Esa ha sido la historia. Y esa historia no se da vuelta en tres años.

# 2.

## Desarrollo productivo e inserción internacional

Hay que ubicar el marco productivo en general, porque los actores internacionales cuando se insertan internacionalmente, aunque sean potencias mundiales como China o la Unión Europea, establecen vínculos o alianzas estratégicas con otros países, y esos canales de cooperación y de intercambio tienen muy en cuenta lo que producen y aquello que no producen, sus fortalezas y las debilidades económicas, así como qué venden y qué compran sus socios reales o potenciales. El proyecto productivo nacional es el que se inserta, el que se pone en el marco de las relaciones internacionales, y el modelo uruguayo ha estado y sigue estando mayoritariamente basado en la producción de materias primas y la transformación primaria. Las diferentes negociaciones internacionales en las que ha participado el país han fortalecido ese esquema. Hay que hacer mención a excepciones históricas, como la industria textil —que al menos trató de industrializar la lana y la fibra—, la fabricación de autopartes, etcétera.

En ese marco, ¿cómo se fortalece un programa productivo y de desarrollo? Con acumula-

ción de recursos humanos de alta calificación, recursos financieros y la mejor utilización de los recursos naturales.

Un primer elemento de análisis pasa por la inserción internacional a partir de determinadas variables: sus leyes y regulaciones, políticas económica y comercial, políticas monetaria y fiscal, controles en materia de inversión directa, leyes de competencia, situación impositiva, situación energética y logística. El punto de partida de la estrategia de inserción se realiza en el plano nacional, incluyendo el funcionamiento y la estructura de sus sistemas de negocios y de producción. Este es el primer análisis que se debe hacer para medir la conveniencia o no de los vínculos con otros países.

La coyuntura actual es muy clara: hay altísimos precios internacionales de alimentos de los que Uruguay es un productor importante; se evidencia una situación favorable en cualquier negociación con países o regiones que necesitan esos alimentos. Ese elemento puede favorecer determinados resultados en áreas de interés del país que no sean las tradiciona-

les. Hay líneas o aspectos del país productivo que quedan directamente subordinados a la negociación externa. Hay implicancias obvias a partir de las relaciones internacionales, que están determinadas por el carácter de potencias internacionales de las contrapartes, como la Unión Europea, China, Estados Unidos.

Determinar cómo debe ser nuestra relación con ellos considerando la política exterior como un instrumento del interés nacional significa tener en cuenta cómo incide su economía en nuestro mercado, cuantificar y clarificar posibilidades y amenazas, establecer los mejores mecanismos de cooperación y determinar sectorialmente los niveles de equilibrio-desequilibrio. Estos países son los principales mercados que debemos explorar en nuestra inserción, y sus condiciones económicas, gustos como consumidores, estructuras sociales no nos pueden ser ajenos. Las relaciones políticas, económicas, comerciales con estas potencias deben ser lo más abiertas posibles, deben basarse en el Mercosur pero no agotarse en él, y deben potenciar nuestras posibilidades productivas.

Acá visualizamos un problema. La agenda externa del Mercosur hasta el presente no ha abordado con carácter prioritario negociaciones comerciales con estos tres principales mercados mundiales. Esta situación es difícil para Uruguay, dado que pierde competitividad respecto a otros países competidores en los mismos productos con potencial exportador. Muchas veces porque los países del bloque en esta relación no actúan como bloque sino como países porque de ese modo ganan ventajas que le niegan al bloque; esto hay que analizarlo. Es fundamental que en las relaciones con esas tres potencias se establezcan diálogos constructivos y que el posicionamiento de los principales socios del Mercosur se armonice lo más pronto posible para dar impulso a negociaciones que son esenciales para Uruguay.

Pero sería ingenuo pensar que el Mercosur va a tener, por lo menos en el corto plazo, una agenda comercial coordinada, dado que hasta ahora han prevalecido los intereses nacio-

nales de los socios mayores que bloquean la agenda global. No obstante esto, Uruguay debe impulsar la instalación de una agenda externa común ante las diversas instituciones multilaterales, aplicando en una primera etapa una posición realista, pragmática de inserción en cuanto a buscar los resquicios en lo que nos sirva para negociar externamente y aprovechar las mejores oportunidades internas del Mercosur, que hasta ahora únicamente ha implementado el 30% de los documentos negociados internamente.

En la misma línea, las relaciones con nuestros vecinos son absolutamente prioritarias. Indudablemente el contexto Mercosur es determinante, y las relaciones con Brasil y Argentina deben conformar de por sí la base del diálogo estratégico del país. Ello se debe basar en la realidad, lo cual implica hacer una lectura adecuada de los intereses nacionales de esos países y a partir de ello ver cuáles son nuestras propuestas para lograr mejores posibilidades de complementación. Hay que ser conscientes de que enfrentados a Brasil el mundo no se abre sino que se cierra, pero a la vez debemos trabajar con bastante firmeza en aquellos países y en aquellos aspectos que son sustanciales para que la relación con Brasil no se transforme en un impedimento para la inserción internacional, como por ejemplo con respecto a la agenda externa del Mercosur o a la inversión extranjera directa en la subregión, para lo cual se espera que Brasil se constituya en un aliado.

En cuanto a la inversión extranjera directa en la subregión, cabe recordar que en el conflicto con Argentina por Botnia lo que menos importa es el motivo aparente (la contaminación); importa mucho más la política de puertos, de navegación fluvial y de inversión. Los argentinos no deben estar muy conformes con una inversión tan fuerte en algunos sectores en Uruguay.

Se deben profundizar fuertemente innumerables lazos económicos, productivos, culturales, comerciales y políticos que tenemos con Brasil, y esperar que los planteos que realiza Uruguay para la solución de las profundas asi-

metrías en el Mercosur sean contemplados y que las medidas que toma para resolverlas sean apoyadas.

Por otra parte, hay que tener en cuenta el movimiento de nuestros socios y su actuación en el ámbito internacional como países y no como bloque; muchas veces sus posiciones no son coherentes con el objetivo del bloque; incluso en la discusión en la Ronda de Doha no siempre hay coincidencia. Esas instancias pueden servir para demandar a estos países determinadas soluciones sobre algunos puntos asimétricos para contribuir a mejorar el proceso del bloque. Si se dejan los resultados de la integración en función del proceso en una sola área somos miopes, tenemos una visión muy limitada de nuestra inserción internacional.

Desde el punto de vista productivo, de agregado de valor y complementación, la región es estratégica. Debemos madurar nuestras demandas concretas, presentar propuestas viables, atender la realidad del país y de la región para lograr nuestros objetivos de país productivo. Sin reconocer esas realidades y estos aspectos, nuestro proyecto de país no es sustentable y nuestra integración estará limitada.

En nuestras relaciones con los demás países sudamericanos se deben buscar las más amplias instancias de cooperación, monitorear variables de crecimiento y desarrollo de la región, controlar los aspectos críticos, hacer seguimiento de los cambios en materia económica, de educación, de equidad y de democratización. Tal como están las cosas, existen grandes oportunidades para trabajar y desarrollarnos conjuntamente, pero en ocasiones se pierden en función de intereses nacionales que carecen de perspectiva histórica para valorar objetivos de mediano y largo plazo. Hay que ser participativos en los principales temas políticos regionales y procurar que América del Sur sea un marco de bajo riesgo político, que no lo es.

En la región tenemos que ofrecer cosas, la mayoría de los países son demandantes de nuestros productos y es posible promover alianzas estratégicas con aquellos que sean a su vez complementarios de nuestra economía, por ejemplo en el caso de la energía. Es más, si no pensamos las soluciones energéticas en términos regionales vamos a tener problemas. Entonces, si lo que queremos es integrar el país, ello se hace no solo a partir de la cancillería, sino a partir de otras dimensiones que hay que ubicar en la agenda. Una es energía y la otra es logística.



# 3.

## Fortalezas y debilidades internas

Uruguay tiene un capital importante de conocimientos y técnicos muy buenos, así como un buen posicionamiento internacional en estos aspectos, aunque de vida útil corta. Ello implica la necesidad imperiosa de rescatar a la Universidad de su tranquilo pasar, con una política más realista en cuanto a alianzas estratégicas para la formación de nuevos técnicos que ofrezcan capacitación y asesoramiento en las áreas productivas o de investigación en la región. Es perfectamente viable como destino una oferta con mayor conocimiento agregado y por ende generadora de posibilidades y esperanzas a jóvenes que hoy no las tienen. América del Sur es un punto estratégico como el mayor proveedor de alimentos para el mundo, con reservas minerales de petróleo y gas considerables y con los mayores reservorios de agua potable del planeta. El marco dentro del cual desarrollar nuestro proceso integracionista debe contemplar y basarse en ese norte. Las relaciones con los demás países en desarrollo tendrían que ser ampliadas con una profundización de nuestros vínculos económicos, comerciales y científico-técnicos. Los vínculos deben ser priorizados y se debe procurar su-

perar generalidades para impulsar proyectos concretos.

Los vínculos históricos, las relaciones comerciales tradicionales, los tamaños de los mercados y las afinidades económicas y políticas deben ser simplemente puntos de partida para establecer contenidos específicos claros, concretos en las agendas bilaterales. Pero todo el esquema de inserción, nuestra capacidad para negociar internacionalmente, para asimilar inversiones y para asimilar ciencia y tecnología dependerán esencialmente de nuestro proyecto de desarrollo y de país productivo. No se integran nombres, estructuras, territorios solos, se integra lo que pasa dentro de esos territorios, los procesos productivos y de desarrollo. Y si no tenemos un proceso de desarrollo fuerte, integraremos nuestras debilidades y tendremos una integración débil.

Hay que determinar claramente qué políticas aplicamos para favorecer la acumulación financiera con carácter nacional, que nos permitan contar con los recursos de capital requeridos para hacer frente a la inversión necesaria para

impulsar la economía; cómo fortalecemos los diferentes sectores económicos a partir del reingreso de divisas al circuito productivo, y cómo redistribuimos para hacer viable la sociedad en la que vivimos.

Esas políticas deben dar respuesta a la mejor utilización de los recursos naturales y productivos del país, de manera que la tasa de retorno de su explotación forme parte del sistema productivo nacional, porque si va perdiendo esto paulatinamente va agotando sus posibilidades internas de inversión.

Y también se debe afirmar la mejor utilización de los recursos humanos del país. Si se centra la atención en un modelo como el neozelandés, se observa que sus mayores réditos no provienen de la vaca, que es lo que se ve, sino de un nivel de educación superior que le permite al agricultor insertarse en los mercados nacionales e internacionales con mayor eficacia. El ganado es el mismo, pero lo hicieron rendir más, lo comercializaron mejor, armaron mejor la granja, y eso es impensable si no se revén la educación y su orientación.

Hay que dejar de plantear «quiero ser Irlanda» o «quiero ser Nueva Zelandia», y ver qué hizo ese país desde el punto de vista práctico para tener una experiencia exitosa y un desarrollo interesante en determinado sector: ver qué hizo Irlanda para tener su desarrollo de *software*, qué hizo Nueva Zelandia para desarrollar los lácteos, qué hizo Finlandia con las telecomunicaciones y con la madera, con la forestación. Aparte de la tenencia de la tierra —porque hay que ver la tenencia de la tierra nuestra y la de estos países—, la diferencia en el nivel salarial; eso explica parte del proceso posterior. El modelo orientaba el aparato educativo hacia el aparato productivo; si no se mide la educación en términos de ciencia y tecnología, infraestructura e investigaciones, se genera una población con educación universitaria sin capacidad de inserción productiva. Eso nos pasa.

Profundizando el modelo de Nueva Zelandia, hay que subrayar que no solo la educación

fue determinante, también la tenencia de la tierra. Esta estaba distribuida de forma más equilibrada y menos concentrada, el sistema impositivo implicaba una gran carga a la tierra improductiva y los dueños debían pagar importantes porcentajes de renta y más descontaban cuanto más invertían en la producción. Si no se empieza por redistribuir mejor la situación es extremadamente difícil, hasta que no vuelva gente al campo con la capacidad adecuada no existen posibilidades de cambiar la matriz. No es solo desalambrar, es también descentralizar.

El tema es cómo estará Uruguay dentro de 10, 15, 20 años; solo redistribuyendo, estimulando la demanda y generando condiciones de estabilidad podemos crecer. Pero la redistribución por sí sola tampoco lleva a una mejor situación productiva. Si se redistribuye la tierra con condiciones de mayor equidad, pero es otorgada a los incapaces más absolutos, que no han aprendido nada, entonces la crisis del aparato productivo será total y sin salida, porque la redistribución no habrá solucionado el problema.

También debe tenerse en cuenta que si es urticante el tema de la propiedad, la tenencia y el uso de la tierra y su creciente extranjerización que se viene produciendo desde hace 12 años y abarca nuestros tres años, no menos urticante es el tema de la extranjerización de las industrias. Hay que dar alguna prioridad a los recursos humanos, porque la inserción internacional de Uruguay depende en gran medida de aquello que podamos edificar nosotros mismos; la construcción de un país productivo que tenga la actitud y la aptitud para aprovechar las oportunidades existentes en el marco internacional.

La inversión en los recursos humanos tiene diversos componentes, como educación, vivienda y salud, pero la educación es el más significativo desde el punto de vista de sus componentes productivos. En los diversos factores de producción la acumulación financiera y la utilización de recursos naturales pueden ser extraordinariamente potenciadas

a partir del aumento de la calidad del trabajo. De hecho, la falta de calidad del trabajo es uno de los elementos más distintivos del subdesarrollo, y no se atenúa ni se absorbe por tener una elite educada y capacitada. Al contrario, este es uno de los elementos más gráficos del subdesarrollo: un nivel generalizado de falta de capacitación para nuevas tecnologías y una elite que sí la tiene; eso no produce desarrollo.

Las soluciones, por lo tanto, solo pueden ser alcanzadas con la máxima inclusión social. Un país con excluidos tiene enormes limitaciones en la inserción, entonces para insertar también hay que solucionar el problema de la exclusión, aumentar la inclusión social.

Hay procesos de crecimiento económico y de acumulación sobre la base de mano de obra barata, pero todos los que se desarrollaron tuvieron que modificar la matriz productiva que tenían en el inicio capacitando a los trabajadores para funciones de alta y media tecnología que hacen posible el desarrollo. No existe mejor inversión productiva que la educación y no hay mejor manera de insertarse internacionalmente que a través de un modelo productivo exitoso.

Además del aumento de los recursos financieros para la educación, es necesario elevar el nivel docente, medir los niveles de educación en términos de ciencia y tecnología, medir las estructuras de la educación y los institutos en función de criterios de innovación, ciencia y tecnología; ofrecer oportunidades, contratos de trabajo docentes y beneficios especiales a los uruguayos con calificaciones especiales que regresen al país.

El factor capital es una variable extremadamente compleja en la matriz productiva nacional. Uruguay ha visto cómo se han enajenado sus actividades productivas más rentables en un período relativamente breve. En el esquema productivo de Uruguay las actividades agropecuarias son las principales. La carne es una cadena mal integrada —algunos dicen que no es una cadena sino una suma de es-

labones—, distribuye mal, tiene permanentes dificultades con el agregado de valor, por objetivos cortoplacistas de los eslabones finales que lo definen. La mayor parte de la industria se extranjerizó en los últimos años, parte de la industria brasileña diversifica los riesgos de sus negocios aprovechando el estatus y el posicionamiento de Uruguay en los mercados internacionales.

Esto no es solamente un problema de Brasil con respecto a Uruguay, Brasil está comprando frigoríficos en Estados Unidos, tiene un potencial fuerte, y acá compró muchos frigoríficos con la condición de que quienes estaban en la actividad no pudieran volver como empresarios por 10 años. Algunos de los que gerenciaban los frigoríficos nacionales están gerenciando los frigoríficos brasileños, pero las responsabilidades empresariales son de los brasileños. Eso marca fuerte.

En esa extranjerización que condiciona la inserción de Uruguay en los mercados internacionales, el beneficio de los frigoríficos extranjerizados es para los propietarios, al país no le queda demasiado crédito más allá de los salarios y algunos impuestos. En la otra punta está el pequeño productor que recibe lo que queda del beneficio; luego de que el frigorífico se queda con la mayor parte del valor producido buena parte de lo que queda se transfiere a los productores invernadores, que son muy pocos, y cuando llega al productor criador no queda prácticamente nada. El grueso de los pequeños productores está en la categoría de productor criador.

Todos sabemos lo que pasa con la lana, el cuero y la madera. Lana y cuero en crisis; madera y sus derivados en pleno desarrollo a impulsos de la inversión extranjera; aunque hay que señalar que en este caso por lo menos se trata de inversión de calidad.

Cítricos y lácteos. Exportamos el 60 o el 70% de lo que producimos, aunque a partir de algunas regulaciones prácticamente se ha garantizado la soberanía alimentaria en esos productos. Se accede a ellos previo a las ex-

portaciones, pero como sector de actividad tiene un valor estratégico muy alto y muy importante. Son dos tipos de producción que ocupan un gran número de trabajadores por hectárea y contribuyen a arraigar las familias rurales en el campo. Para que esto se cumpla —arraigar familias y dar ocupación a muchos trabajadores— se debe contribuir a que la actividad siga siendo viable y por tanto rentable. En el mercado internacional, en el caso de las negociaciones internacionales, hay que tener en cuenta que nuestros principales mercados de destino son países en desarrollo: México, Cuba, Venezuela. Por el contrario, los países desarrollados consideran estos sectores como sensibles para ellos mismos, esto es, compiten con nosotros, por lo tanto nos ponen fuertes condiciones para vender, altos aranceles. No obstante eso, los lácteos nacionales tienen una gran posibilidad de expansión internacional, y la duplicación de la cuenca lechera sería el proyecto productivo estratégico nacional más importante, con distribución. Los mercados internacionales van a seguir siendo fuertes y demandantes de lácteos, por lo tanto se puede asegurar que no tenemos límite en la posibilidad de desarrollo; no habría que hacer lo que hizo Nueva Zelanda, pero sí tener claro que no fueron los precios sino la tenencia de la tierra y la capacidad de educación lo que determinó lo que pasaba.

Está claro lo que pasa con el arroz. En todos los eslabones de la cadena encontramos un proceso de extranjerización creciente, y tiene posibilidades grandes en el mercado.

Soja. La producción de soja agranda la brecha existente entre lo que debería ser el ingreso de divisas por exportaciones y los depósitos, esto es, el ingreso real de divisas luego de efec-

tuadas las operaciones de comercio exterior, tan dificultadas por el sistema de producción. Además es altamente contaminante y compite por tierras que tienen que ser dedicadas a producción estratégica.

Algunas de estas actividades comerciales se realizan a partir de departamentos de comercialización que están directamente insertados en la matriz de la empresa extranjera en su país. Las operaciones se hacen desde otro país, decisiones productivas, de publicidad, estrategias comerciales se realizan allí. Y por otra parte, muchas de estas actividades no dejan siquiera pago de impuestos, por estar establecidas en zonas francas.

Con este esquema es que aparece el problema de la integración, desde dónde nos integramos. Nos integramos desde el modelo que construyamos, nos integramos desde ahí. Si damos vuelta alguna de las limitaciones mencionadas y construimos a partir de un programa que se apoye en las ventajas que tenemos, ahí comienza la inserción, no solo como una operación de política exterior, sino como un proyecto de integración productiva, comercial, económica, política, cultural, en el que tienen un papel fundamental no solo la cancillería sino la fuerza política, la organización de trabajadores, las organizaciones sociales, que también se integran. Deberíamos construir un modelo que todos los actores llevemos desde el lugar que ocupamos. La inserción internacional consiste fundamentalmente en construir ese modelo.

Finalmente dos cosas breves: qué papel juega la energía y qué papel juega la logística —la caminería, la hidrovía, el tren, el puerto de aguas profundas— en la inserción. Eso también es esencial para el proyecto de integración.

CECILIA ALEMANY BEATRIZ LEANDRO	Análises e propostas para a participação cidadã no MERCOSUL
RAFAEL SANSEVIERO	El Estado y las organizaciones sociales
RAFAEL SANSEVIERO	Atemorizados y armados
GERARDO CAETANO	Parlamento Regional y Sociedad Civil en el proceso de integración ¿Una nueva oportunidad para «otro» MERCOSUR?
MARCELO PEREIRA	Ser y parecer
ERNST HILLEBRAND JORGE LANZARO	La izquierda en América Latina y Europa: nuevos procesos, nuevos dilemas
NICOLÁS AMBROSI	Espacio Frontera, jóvenes de izquierda en reflexión, análisis y construcción política
ABEL OROÑO	Del G-8 al G-19: la izquierda en los gobiernos
JUAN MANUEL RODRÍGUEZ DANIEL OLESKER EDUARDO BONOMI	Dirigentes sindicales de ayer y de hoy ante el desafío progresista

