



Escenarios para el futuro del Uruguay en el contexto latinoamericano contemporáneo*

Rodrigo Arocena** y Gerardo Caetano***

Resumen:

A partir de un esfuerzo de reflexión prospectiva interdisciplinaria, que reconoce una base de antecedentes en varios trabajos de investigación dirigidos por los autores de este artículo, se intenta avanzar en la elaboración de escenarios alternativos para el futuro del Uruguay, con énfasis en la consideración de las dimensiones regionales. Se analiza la evolución de varios de los principales indicadores económicos y sociales en el pasado reciente del país, al tiempo que se identifican y se exploran las implicaciones de algunos de los principales retos estructurales para la efectivización de un genuino “salto al desarrollo”. En suma, se apunta a indagar en torno a los “futuros posibles” de Uruguay en el contexto latinoamericano más actual.

Abstract:

A contribution is made to the elaboration of alternative scenarios for Uruguayan future. It is based on an interdisciplinary research work on prospective issues, led by the authors of this paper. Emphasis is put on regional dimensions. The evolution of some main economic and social indicators is analyzed. Challenges for a genuine “leap to development” are identified and their implications explored. Summing up, the aim is to investigate the possible futures (“futuribles”) for Uruguay in the most recent Latino American context.

Palabras clave:

Uruguay – prospectiva – desarrollo – aprendizaje – proyecto político.

Key words:

Uruguay – prospective – development – learning – political project.

* Fecha de recepción: 12 de noviembre de 2013. Fecha de aprobación: 25 de abril de 2014.

** Rector de la Universidad de la República. (2006-2014). Docente e investigador. Autor de numerosas publicaciones en áreas de su especialidad (Educación Superior, Ciencia, Tecnología y Desarrollo), incluyendo: “Sobre la promoción y la evaluación de la calidad de la educación superior como bien público y social”, *Universidades*, UDUAL, México, 2011, n. 50, 3-18. Email: roar@oce.edu.uy

*** Historiador y politólogo, Universidad de la República. Doctor en Historia. Presidente del Consejo Superior de FLACSO. Integrante del Comité Directivo de CLACSO. Docente e investigador. Director Académico del CEFIR. Autor de numerosas publicaciones en áreas de su especialidad (Historia Contemporánea del Uruguay y de América Latina, Política e integración regional), entre las que pueden señalarse: “La república batllista”, Montevideo, EBO, 2011, 328 pp. E-mail: gcaetano50@gmail.com

1. Una concepción de la prospectiva

La ciencia moderna tuvo entre sus móviles inspiradores la esperanza de construir un conocimiento objetivo, que resultara aceptable para todos más allá de opciones éticas y políticas. Como la ideología liberal y la tolerancia, ese objetivo se vio estimulado por el empate relativo y agotador en que desembocaron algunas de las controversias de los tiempos de la modernidad. En ese marco, la revolución científica logró ver la luz en la Inglaterra de fines del siglo XVII, pero, a pesar de aportes fundamentales provenientes de diferentes geografías, no conoció suerte similar allí donde la espada impuso la primacía de una ideología y de una forma absolutista de dominación política. A su vez, el extraordinario éxito de la física newtoniana pareció abrir un camino nuevo no solo para la ciencia sino también para la filosofía y la política, particularmente por lo que se perfilaba respecto a su poder predictivo.

Esto último es un punto a subrayar. Si se puede prever el comportamiento de objetos que, como los cometas, simbolizaron la imprevisibilidad durante milenios, ¿qué no se podría prever? Cuando mucho después de la muerte de Halley, el cometa que lleva su nombre retornó y lo hizo a horario —según lo que aquel había calculado mediante las leyes de Newton—, el optimismo científico pareció iniciar su reinado. Lo caracterizó la afirmación de que la capacidad predictiva era atributo insoslayable de la verdadera ciencia y, también, la presunción de que el método científico podía disipar todas las tinieblas en un mundo cuya evolución estaba determinada. Ese optimismo científico fue una de las varias fuentes en las que, por ejemplo, abrevó Marx. Por cierto, sus predicciones mayores no constituyeron la parte más lograda de su obra, pero no han dejado de tener cultores. También en esa fuente se inspiraron los que, en la década de 1960 y embriagados con un nuevo poder de cálculo, elaboraron modelos matemáticos sobre un sombrío futuro humano: “*Malthus con una computadora*” los caracterizó Christopher Freeman desde el título de un artículo famoso. (Freeman 1977: 82-98).

Ya no reina la prescripción de que no es ciencia una disciplina que no predice al estilo de Halley con el cometa, ni se enarbola la presunción de previsibilidad creciente. Hace mucho que la porfiada reaparición de lo completamente imprevisto, en la sociedad y en la naturaleza, impuso una mucho más razonable modestia, que la mayor parte de los legos asumieron incluso antes de que deviniera predominante en la academia. Pero esa modestia no debe alcanzar solo a la capacidad de la ciencia de hacer previsiones unívocas y seguras a largo plazo, sino a la naturaleza misma del conocimiento científico. Éste en efecto ha cobrado, a lo largo de su propia y extraordinaria expansión, un carácter aproximativo, provisional y aun conjetural, en el que las leyes de la naturaleza aparecen más bien como regularidades, con enunciados más probabilistas que deterministas, incluso en lo que hace a los componentes elementales del universo. El conocimiento científico de la naturaleza y de la sociedad avanza de modo frecuente a través de enunciados más modestos y más sólidos que las viejas leyes de pretendido alcance universal.

Y hasta en lo que fuera el reino del determinismo se entreabren espacios para el libre albedrío, haciendo posible la compatibilidad entre las ciencias naturales y el sentimiento profundo, que muchos objetivamente experimentamos, según el cual el futuro es un ámbito de relativa libertad.

Cuando la reflexión sobre el futuro pretende anticipar lo que realmente sucederá, se llama *previsión* o *futurología*. Es *prospectiva* cuando se intenta algo muy diferente en términos filosóficos y bastante más modesto en la práctica: imaginar alternativas mediante combinaciones diversas de factores con distinto grado de (im)previsibilidad, como los mencionados en el párrafo precedente. Se ha procurado sugerir que la actitud de quienes cultivan la prospectiva es afín a la de los científicos, naturales o sociales, que se interrogan sobre el presente. Todos *recortan* la realidad. Concentran su atención sobre una porción de ella más bien menor pero significativa y dotada de cierta consistencia o unidad. Para descubrir o inventar procesos, conceptos y explicaciones, usan todo lo que les pueda servir. Priorizan ciertos aspectos o factores, formulan conjeturas e hipótesis, buscan apoyo empírico para ellas y las organizan racionalmente en *tipos ideales*, *teorías de alcance intermedio*, *hechos estilizados*, *modelos*. Someten sus construcciones a la discusión abierta, especialmente la de los pares, en lo que constituye la forma de validación intersubjetiva del conocimiento científico.

En general (aunque no siempre), los científicos que estudian la realidad del presente proponen un *modelo* al que atribuyen potencial significativo para describir e interpretar organizadamente cierto conjunto de hechos. Tal *modelo* disminuye drásticamente la complejidad contemplada en aras de la inteligibilidad deseada. Se espera que semejante simplificación, a menudo parecida a una mutilación, ofrezca a cambio una comprensión razonablemente rica de lo que sucede y puede suceder en el ámbito estudiado. Los cultores de la prospectiva suelen proponer más de un modelo como aproximaciones a pensar lo que puede suceder. Con ese procedimiento reconocen no solo la débil previsibilidad del futuro, sino también el grado de incidencia que en su configuración puede tener el accionar humano.

El concepto de *futuribles* –título de la revista francesa que durante largo tiempo ha elaborado el enfoque de la prospectiva que nos inspira—¹ designa un conjunto organizado de alternativas posibles para el futuro. En forma esquemática podría sintetizarse de la siguiente manera: elegidos el tema y el horizonte temporal del estudio (por ejemplo, la inserción internacional del Uruguay con relación al *horizonte 2030*), una labor análoga a la de cualquier científico (y, como tal, con no pocas simplificaciones por lo general) lleva a escoger ciertos *factores* (por ejemplo, económicos, militares, ideológicos, políticos) que se supone condicionan en forma prioritaria lo que sucederá en relación con el tema del estudio. La combinación racionalmente organizada de hipótesis sobre el comportamiento de tales *factores* da lugar a escenarios

¹ *Futuribles. L'anticipation au service de l'action*, <www.futuribles.com>.

alternativos. Las dificultades de tales construcciones parecen evidentes; su potencial riqueza también, en particular cuando son capaces de captar algo de las estrategias de los actores gravitantes y de mostrar los márgenes existentes para invertir ciertas tendencias predominantes.

2. Sobre prospectiva y política

Un desafío mayor para la prospectiva, y tal vez la mejor razón para cultivarla, radica quizás en un fenómeno ampliamente advertido, pero no por ello menos relevante: en la denominada “cultura de lo instantáneo” –simbolizada por el zapping– desaparece el eslabonamiento narrativo que vincula el pasado con el presente y se abre al futuro. Y con ello desaparece la noción de proyecto colectivo, que no puede sino resultar de una tensión creativa entre lo que viene del ayer y lo que se abre al mañana. Las democracias necesitan debatir sobre el pasado y el futuro, evitando quedar atrapadas en una suerte de presente continuo, para avanzar desde el diálogo entre tradición e innovación.

Norbert Lechner señalaba que se confía en la creatividad política solo si se dispone de una perspectiva de futuro. Ya en 1985 advertía que resultaba imperativo renovar nuestras formas de encarar las dimensiones del tiempo, en especial con relación al futuro.

“Vivimos en América Latina (y no solo aquí) una crisis de proyecto. Ello puede conllevar una abdicación a nuestra responsabilidad por el futuro. Pero también puede expresar una nueva concepción del porvenir. Intuimos que el mañana son mil posibilidades no menos contradictorias que las opciones de hoy e irreductibles a un diseño coherente y armonioso. Intuimos que también los sueños son necesariamente inconclusos, siempre reformulados. En fin, vislumbramos un futuro abierto que resulta incompatible con la noción habitual de proyecto. Entonces, más que de proyecto alternativo, necesitamos una manera diferente de encarar el futuro”.

Las reflexiones de Lechner proyectaban sobre el escenario latinoamericano de entonces un viejo asunto en el que convergían preocupaciones teóricas de distintas disciplinas del trabajo intelectual, así como también exigencias igualmente clásicas del quehacer político, en la fragua cotidiana e inacabable de las democracias.

“La posibilidad de la democracia supone [...] trabajar políticamente el tiempo, al menos en dos sentidos. Por un lado, una reconversión del pasado autoritario. [...] Este es el significado de la reparación (material y simbólica) por las injusticias sufridas y los dolores reprimidos: una restitución del pasado como historia de la dignidad humana. Por el otro lado, el realismo requiere producir tiempo en tanto continuidad a futuro. Elaborar

al orden democrático significa ante todo construir un orden en que todos tienen futuro. Para que todos tengan futuro (aunque no sea uno y el mismo) hay que concebirlo como la obra colectiva de una pluralidad de hombres y mujeres". (Lechner, 2006: 396-397).

No podía construirse un orden democrático borrando las *huellas* del pasado ni abdicando del futuro, sin tradiciones ni utopías. Si ello resultaba un imperativo ineludible de los mejores futuribles latinoamericanos hace un cuarto de siglo, ¿acaso la agenda del presente no reitera de modo renovado el mismo desafío?

3. De una retrospectiva sumaria a una formulación primaria de escenarios

Hace cinco años, *The Economist* afirmó que Uruguay tenía que elegir entre igualdad y dinamismo. La disyuntiva es muy tajante y bastante cuestionable, pero resume un enfoque muy difundido a escala mundial y apunta a cuestiones centrales, por lo cual resulta de todos modos válida como punto de partida para avanzar hacia la construcción de escenarios para el futuro, desde una sumaria mirada retrospectiva.

La relevancia de la mencionada disyuntiva es especialmente aguda en un país como Uruguay, que ha hecho de la igualdad una clave de su identidad desde hace más de un siglo. En nuestra línea interpretativa, el siglo XX uruguayo empieza en 1904 —cuando, un año después de iniciada la primera presidencia de Batlle y Ordoñez, es derrotada la última gran revolución nacionalista acaudillada por Aparicio Saravia— y termina en 2005, con la llegada al gobierno nacional del Frente Amplio. Durante esos cien años el Estado uruguayo vivió esencialmente dos ciclos, ambos de aproximadamente medio siglo de duración: el primero de vigorosa expansión y el segundo de problemática retracción. Durante el primero, el sector público respaldó la vigencia relativamente real y la ideología más bien mayoritaria del “*naides más que naides*”, pero no logró darle sostén técnico-productivo de largo plazo. Hacia fines de la década de 1950 la economía uruguaya ingresó en un prolongado estancamiento. Durante el segundo ciclo, la experiencia de la redistribución y el vigor resistente de aquella ideología se opusieron a la “retirada” del Estado. Hasta llegaron a limitarla, en un período de vaivenes económicos y luchas sociales agudizadas, que incluyó una férrea dictadura y la recuperación de la democracia, que se ha afianzado durante las últimas décadas luego de la dictadura civil-militar desplegada entre 1973 y 1985.

Por su parte, un crecimiento económico en promedio bajo caracterizó durante casi todo el siglo XX al Uruguay, en un contexto poco propicio para la inversión, la innovación y el desarrollo tecnológico, cuyas causas se atribuyen a la pequeñez de la economía, la fragilidad de la inserción externa y la ineficiencia de la política económica. (Oddone, 2011: pp. 91 a 110).

La retracción gradual del sector público durante casi cincuenta años con-

cluyó en un abrupto viraje político-ideológico y también económico. A la gran crisis de 2002, que agudizó bruscamente la tendencia al crecimiento de la desigualdad, siguió una revalorización generalizada del papel del Estado que, en las elecciones de 2004, desbordaba incluso a la izquierda. Fue en ese contexto que esta última conquistó el gobierno por primera vez en la historia nacional y con mayoría absoluta. El “país reformista” y de proclividad igualitarista volvía por sus fueros, aunque otros fueran sus ropajes. Ya para entonces se vivía el comienzo de un inesperado ciclo económico expansivo que ofreció significativo margen para la redistribución y la renovación de las políticas sociales.

En los comienzos de ese ciclo empezamos a proponer un esquema de escenarios alternativos, cuya validez, cinco años después de formulados conviene revisar, para completar esta retrospectiva sumaria e ingresar ya en la reflexión prospectiva. Los escenarios proyectados entonces pueden esquematizarse como los casilleros de una matriz de dos por dos:

<i>Opción por la igualdad</i>	<i>Ni dinamismo ni igualdad</i>
<i>Dinamismo e igualdad</i>	<i>Opción por el dinamismo</i>

El escenario sin igualdad ni dinamismo es ilustrado por lo que era el país a mediados de la década de 1970. Variantes menos dramáticas podrían tomar cuerpo si la bonanza económica actual concluyera de manera más o menos abrupta, volviendo a la inversión material crónicamente baja del pasado y agravando la escasa inversión en conocimiento. Se consolidaría en tal caso un dinamismo escaso que propiciaría una drástica reversión hacia “más mercado y menos Estado”, con incremento de la desigualdad, abriendo la perspectiva de convertir un pequeño país relativamente fragmentado en varios micro países en pugna.

La opción por la igualdad sin dinamismo tendría como hipótesis una demanda internacional de productos primarios y “commodities” que posibilitara diez o quince años de incremento anual promedio del PBI de 4 o 5%. Ello permitiría disminuir tanto la desocupación como la pobreza en un contexto de pugnas redistributivas, cuyo arbitraje formal e informal es lo más característico del reformismo social que hoy encarna en buena medida la izquierda. No quedaría mucho espacio para multiplicar y diversificar el dinamismo ni para la innovación institucional y tecnológica, con lo que habría crecimiento económico significativo con poco desarrollo económico y sin reducción radical del “núcleo duro” de la pobreza.

La opción por el dinamismo en desmedro de la igualdad, como recomendaba en 2007 *The Economist* preconizando el modelo chileno, se consideraba posible en una hipótesis de crecimiento económico similar al caso ante-

rior, si no se lograra revertir un desempeño del sector público que genera gran insatisfacción, para lo cual la izquierda gobernante no ha construido mayores herramientas conceptuales y prácticas.

El cuarto escenario se dibujaba cuestionando la necesidad de optar entre dinamismo e igualdad. Su denominación de entonces *–buscando la igualdad proactiva–* apuntaba a una exploración de opciones sociales y políticas que pudieran reducir la desigualdad por vías que fomentaran el dinamismo en las condiciones reales de la emergente “sociedad del conocimiento”.

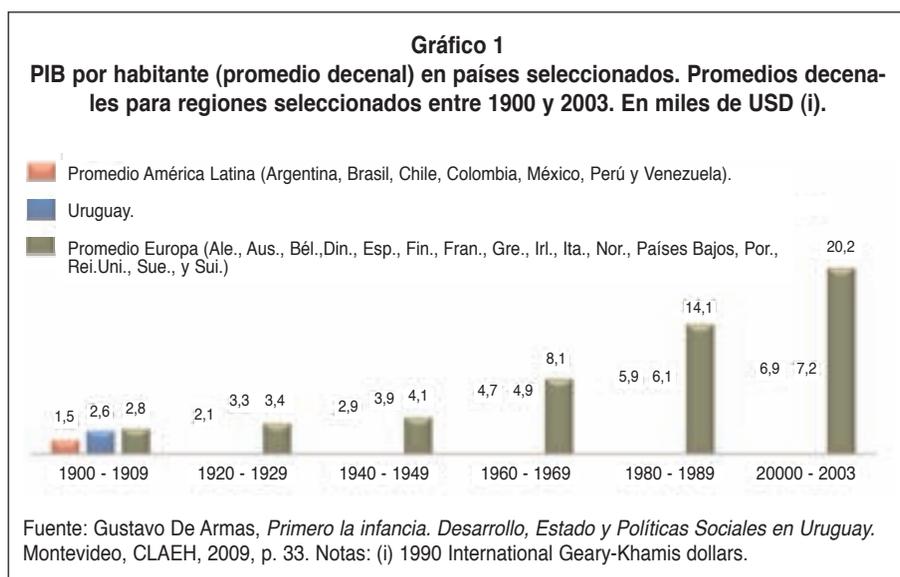
Nos limitaremos a señalar que *–en buena medida por razones ya anticipadas–* en el 2013 se ha afirmado, como descripción bastante ajustada de la realidad, la perspectiva del *país del tercer batllismo*, en alusión al movimiento reformista liderado por Batlle y Ordóñez en las primeras décadas del siglo XX. En particular, la desigualdad empezó a disminuir desde 2007, (Amarante-Vigorito, 2011: 23-47), en el marco de una revigorizada atención a la inclusión social. Pero no se han alcanzado avances de similar magnitud a nivel de la innovación tecnológica y organizacional en la producción de bienes y servicios. No está en absoluto garantizado que el llamativo crecimiento económico de los últimos diez años se vaya a convertir en desarrollo económico.

A partir de la configuración pues de esa suerte de un “tercer batllismo” laxo se intentará avanzar en el análisis, explorando las posibilidades de afirmación de tal escenario y la validez de los otros tres como anticipo de alternativas a ese “escenario tendencial” para tiempos de bonanza. Para orientar el análisis en esa dirección, se planteará primero una visión sucinta de algunos de los principales indicadores uruguayos en relación a ciertos factores clave para el asunto que nos ocupa.

4. Tendencias virtuosas y el reto de cambios estructurales: los desafíos del Uruguay contemporáneo

En los años que siguieron a la última gran crisis bancaria del Uruguay en el 2002, la pobreza alcanzó al 39.9% de los uruguayos (Instituto Nacional de Estadística, 2012) y al 63.7% de los niños menores de seis años (Observatorio Social-MIDES, 2012), la tasa de desempleo abierto rozó un inédito 20%, el PIB medido en términos reales se contrajo casi en la misma proporción y el sistema político *–uno de los más estables e institucionalizados de la región–* vivió horas de inesperada tensión. Más de diez años después el panorama es sustancialmente diferente en muchos aspectos, aunque algunas tendencias virtuosas en distintas áreas coinciden con la persistencia de problemas estructurales que no han podido removerse y que en algunos casos se han consolidado. En ese sentido, no resulta trivial advertir que en algunos campos como la educación o las bases de infraestructura disponibles, la falta de progresos significativos desde la década del sesenta del siglo pasado hasta comienzos del nuevo milenio contrasta con los avances profundos que otras sociedades han realizado en el mismo período, con el rezago comparativo correspondiente.

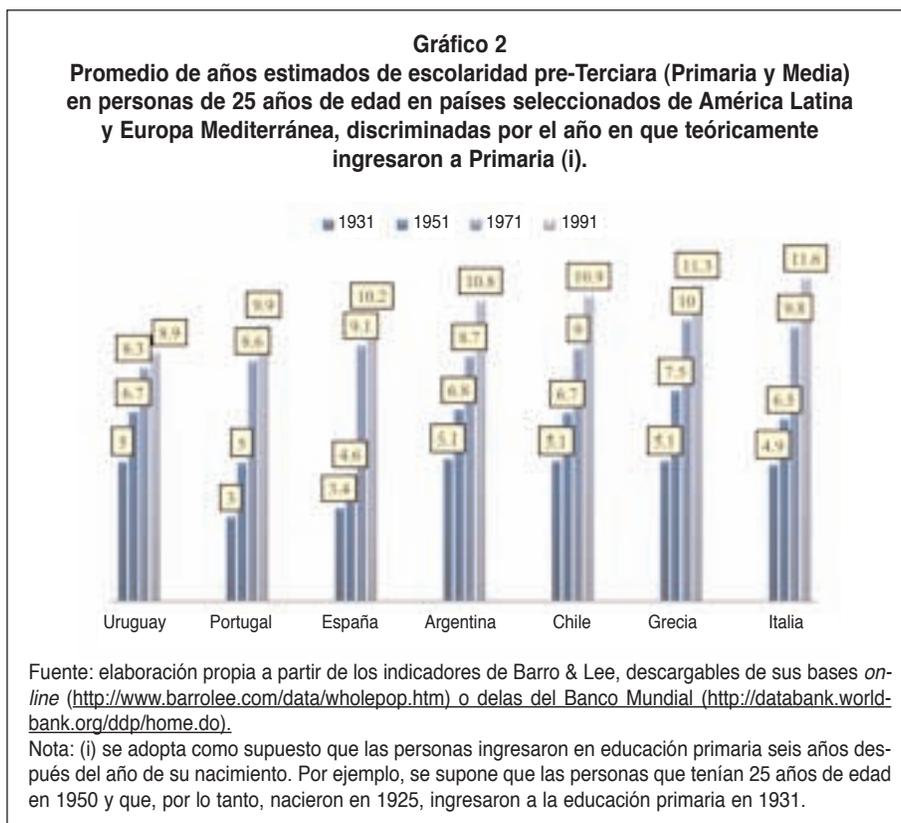
Es bueno ejemplificar esta afirmación con algunas mediciones y comparaciones específicas. En el Gráfico 1 se registra la evolución del PIB por habitante en Uruguay a lo largo del último siglo en comparación con sus vecinos de la región y de algunos de los países más desarrollados. Hasta mediados del siglo pasado el PIB per cápita de Uruguay era similar al promedio observado entre los países europeos y significativamente mayor al correspondiente a las economías latinoamericanas de mayor porte.



Producto del modesto crecimiento que la economía uruguaya experimentó entre fines de los años cincuenta y comienzos de los setenta del siglo pasado, de la alta volatilidad que sufrió en las décadas siguientes (marcadas por las crisis de 1982 y 2002), así como del crecimiento significativo que en contraste alcanzaron las economías europeas en esos años, la brecha entre Uruguay y Europa en términos de bienestar, medido por el PIB per cápita de sus habitantes, se fue ampliando en forma progresiva. De este modo, a comienzos del siglo XXI el PIB per cápita de Uruguay representaba, aproximadamente, un tercio del promedio registrado entre los países de Europa.

Este rezago se vio reflejado en muchas otras dimensiones, sin que esto signifique establecer una relación lineal entre el desempeño económico del país y las variables que refieren a su desarrollo social, político y cultural. Quizás el terreno en el que este rezago se aprecia con mayor claridad es el educativo. Como se puede apreciar en el Gráfico 2, mientras que los uruguayos que ingresaron a la escuela primaria a comienzos de los años treinta del siglo pasado lograron, en promedio, los mismos años de escolaridad en la educación pre-terciaria (5 años) que sus pares argentinos (5.1), chilenos (5.1), griegos (5.1) e italianos (4.9), y superaron claramente a sus coetáneos español-

les (3.4) y portugueses (3), los jóvenes uruguayos que ingresaron a primaria a comienzos de la última década del siglo pasado han logrado, en promedio, casi nueve años de escolaridad básica, una cifra entre 1 y 2.7 años inferior a los registros correspondientes a los restantes países analizados. Asimismo, los datos presentados en el gráfico permiten constatar que el rezago de Uruguay con respecto a los países analizados comienza con las cohortes de edad que ingresan al sistema educativo a partir de los setenta.²



² Entre los uruguayos que tenían 25 años de edad en 1980 y que, por lo tanto, se matricularon en la educación primaria a comienzos de los años sesenta del siglo pasado, el promedio de años de escolarización pre-terciaria (8 años) es similar al observado entre sus coetáneos de los restantes países analizados. En cambio, entre los uruguayos más jóvenes (quienes fueron ingresando a la educación primaria durante los últimos cuarenta años) el promedio es claramente menor al registrado en dichos países, al punto que en el universo de jóvenes que se incorporaron a la educación primaria en 1991 –quienes hoy tienen 27 años de edad– el valor en esta variable es, como ya se señaló, entre 1 y 2.7 años menor al de los mencionados países.

Los datos examinados en los Gráficos 1 y 2 dan cuenta de la entidad histórica del rezago que experimentó Uruguay en la segunda mitad del siglo pasado en algunas dimensiones clave en el desarrollo de las sociedades, como son la calidad de la educación y la estabilidad de las tendencias del dinamismo del crecimiento económico. Si bien reconocer este rezago permite contextualizar la reflexión propuesta, es necesario también ponderar en su justo término algunas auspiciosas tendencias de cambio que se observan en los últimos años: el crecimiento sostenido del PIB, la reducción significativa de la pobreza y la disminución de la desigualdad en la distribución del ingreso (en esta última variable en un período más reciente). Por cierto, estas tendencias tienen como marco un contexto global que ha resultado muy favorable para la economía uruguaya y para el resto de las economías de la región.

El crecimiento que han logrado las economías de la región en la última década coloca a un conjunto de países —entre ellos, Uruguay— en posición de poder superar en los próximos años el umbral que, convencionalmente, separa a las economías de renta media-alta de las de renta alta. En este contexto, la pregunta acerca de las reales posibilidades de alcanzar en el corto y mediano plazo un nivel de desarrollo —no solo de ingreso o de renta per cápita— sustancialmente diferente al que el país ha tenido en las últimas décadas (quizás en los pasados cincuenta años) adquiere plena validez intelectual y política.

En este marco, resulta de gran utilidad el trabajo que en forma reciente publicó el economista y político chileno Alejandro Foxley bajo un sugerente título: *La trampa del ingreso medio. El desafío de esta década para América Latina*. (Foxley, 2011) En este trabajo, Foxley coteja las trayectorias y los desempeños de países que han logrado en las últimas décadas hacer la “transición” entre el nivel de renta media y el nivel de renta alta, buscando identificar los que recorrieron itinerarios virtuosos —lo que garantiza, en cierta medida, la sustentabilidad de sus transiciones— y aquellos que transitaron por senderos más sinuosos. De unos y de otros casos es posible (y necesario) extraer lecciones aprendidas para la región y, en particular, para Uruguay. En este caso estos aprendizajes se vuelven especialmente decisivos dada su condición de economía pequeña, fuertemente dependiente del contexto regional e internacional y, por lo tanto, siempre obligada a aprovechar de manera inteligente las oportunidades que su entorno le ofrece, así como a prevenir los riesgos que inevitablemente ese contexto le depara.

Con relación a la sustentabilidad o reversibilidad de esa transición, definida por una única variable, resulta de sumo valor para los países de la región que estarían en los próximos años en condiciones de dar ese “salto” (básicamente los del Cono Sur), analizar la trayectoria de las sociedades que recorrieron en los últimos decenios procesos similares, o al menos cotejables. Según Foxley:

“... algunos de los países de América Latina ya se muestran propensos a caer en lo que se ha denominado la ‘trampa de los países de ingreso medio’. La definición de trampa hace referencia a la declinación de las tasas de crecimiento observadas en algunos países, que impedirán a las economías de renta media dar el salto hacia un estatus de país de alto ingreso (...); de los países que en 1960 eran de ingreso medio, cerca de un 70% seguían perteneciendo a esta categoría o volvían a un estatus de ingreso bajo en 2009. En los últimos 50 años, solo un puñado de países pudo hacer la transición hacia una economía avanzada. (...) Esta caída en las tasas de crecimiento puede ser explicada, entre otros factores, por la incapacidad de diversificar la producción hacia productos más intensivos en tecnología. Así, cuando una economía parte con niveles iniciales muy bajos de PIB per cápita (entre US\$ 100 y US\$ 5000 por año), explota su principal ventaja comparativa, cual es la abundancia de mano de obra barata. (...) En la siguiente fase y a medida que se agota la abundancia de trabajo, un país de ingreso medio debería naturalmente moverse hacia productos que requieren mayor capital físico y humano. Esto implica un requerimiento adicional de inversión significativa en innovación y capital humano”. (Foxley, 2011: 5).

La advertencia que se desprende del pasaje que hemos citado del trabajo de Foxley conecta rápidamente con los señalamientos que, desde hace varios años, buena parte de los economistas e historiadores uruguayos vienen planteando acerca de la necesidad de incrementar el valor agregado a la producción de los bienes exportables del país, mediante una mayor incorporación de la innovación en los procesos productivos.

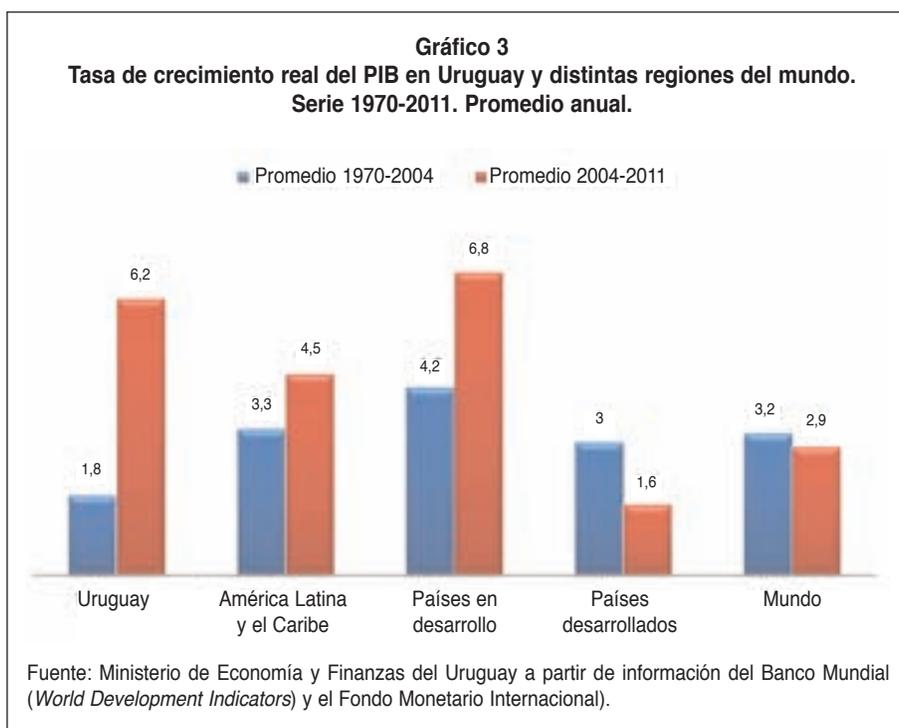
En los nuevos contextos, la agregación de valor a los rubros exportables no solo pasa por el camino de la industrialización sino que también puede vehiculizarse a través de la incorporación creciente de innovación científica y tecnológica a los efectos de optimizar la producción primaria, de lo que muchos de los agronegocios actuales en el país dan debida cuenta. En cualquier hipótesis, lo que no parece discutible es la necesidad de colocar el foco sobre la calidad de los recursos humanos y, en consecuencia, sobre el fortalecimiento de las capacidades de innovación y de aplicación intensa de los avances científicos y tecnológicos en los procesos productivos.

5. Las oportunidades y los retos del presente

En los últimos años la economía nacional ha crecido a tasas que la ubican sobre el nivel medio de la región y entre las economías que exhiben mayores tasas de crecimiento en el mundo.³ Por otra parte, como se puede apre-

³ Al ordenar en forma decreciente a los 198 países con información disponible en las bases *on line* del Banco Mundial en la variable “Crecimiento del PIB (% anual)” para los años 2007 a 2012,

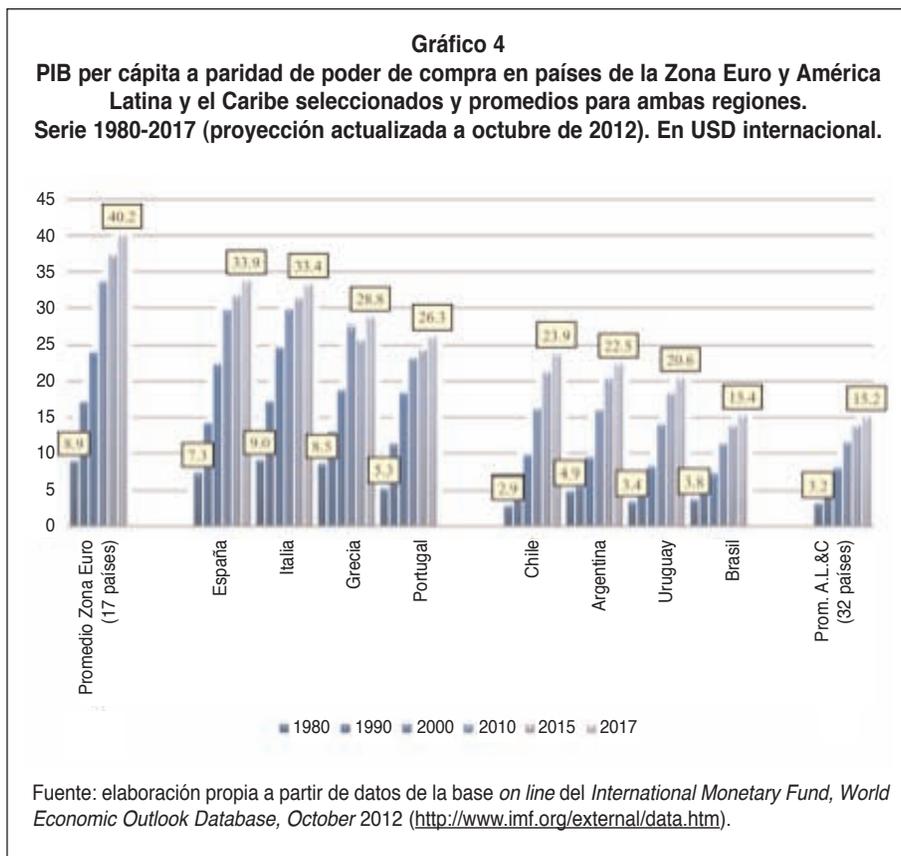
ciar en el gráfico 3, la tasa de crecimiento real del PIB entre los años 2004 y 2011 fue 3.4 veces mayor a la que se registró en los 35 años previos. En otras palabras, no solo Uruguay sobresale en la comparación internacional por el crecimiento económico alcanzado en los últimos años, sino también por la ruptura que ese crecimiento representa con relación a su desempeño en las décadas pasadas. Incluso si se compara a Uruguay con su región y con los países en desarrollo –economías que también se han beneficiado en los últimos años de la mejora de los términos de intercambio de los productos primarios– se advierte un particular incremento de las tasas de crecimiento en la economía uruguaya con respecto a las últimas décadas (Gráfico 3).



La expansión del PIB en Uruguay durante los últimos años y el crecimiento previsto para los próximos años habilitan la posibilidad cierta de que el país alcance a fines de esta década, al igual que otros países de la región,

se observa que Uruguay cierra la lista –con un promedio de 6.1% para dicho período– del 20% de países con mayores registros dentro de este universo. Dentro de este 20% de países con más altos promedios en dicha variable aparecen otros tres países latinoamericanos: en orden decreciente, Panamá, Perú y Argentina. Fuente: elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial (<http://databank.worldbank.org/ddp/home.do?Step=3&id=4>).

un PIB per cápita semejante –aunque todavía inferior– al de los países que cierran la lista en este indicador dentro de la Zona Euro. Como se puede advertir en el Gráfico 4, de acuerdo a las proyecciones del FMI de octubre de 2012, el PIB per cápita de Uruguay, medido a paridad de poder de compra, probablemente represente en 2017 el 78% del PIB per cápita portugués, el 72% del griego, el 62% del italiano y el 61% del español, contrastando claramente con la proporción que representaba a comienzos de los años ochenta del siglo pasado.



Este escenario de crecimiento y de reducción de la brecha entre Uruguay y algunos de los países desarrollados con relación a la renta per cápita tiene como correlato la sostenida reducción de la pobreza y la indigencia registrada en los últimos años y, más recientemente, la disminución lenta pero efectiva de la desigualdad en la distribución del ingreso. En ese sentido, los datos presentados en el siguiente gráfico resultan elocuentes con relación a la magnitud de la reducción de la pobreza experimentada por Uruguay en los últimos años. De acuerdo a la estimación realizada por el MEF a partir de los

datos de la Encuesta Continua de Hogares del INE correspondientes al primer semestre de 2012, la incidencia de la pobreza se sitúa en torno a 12% al término del año. Se trata del registro de pobreza en personas más bajo de los últimos treinta años, tanto si se aplica la metodología de medición de la Línea de Pobreza del INE vigente (metodología 2006), como si se aplica la anterior metodología (Línea 2002).⁴ Por otro lado, si se emplea la Línea de Pobreza de CEPAL (que es la que se debe aplicar a efectos de la comparación entre los países de la región), se puede afirmar que Uruguay alcanzó en 2011 el registro más bajo de la región junto al de Argentina⁵ y, además, el más bajo desde la década del sesenta: 4.5% en hogares y 6.7% en personas (Gráfico 5).

En los últimos cinco años se advierte también en Uruguay un descenso relativamente significativo de los índices de concentración del ingreso. Al igual que con los indicadores de pobreza, las series de Gini y otras medidas similares permiten afirmar que Uruguay alcanzó en los últimos dos o tres años sus mejores registros en mucho tiempo en estas áreas. De acuerdo al INE (2012: 38), en 2011 Uruguay tuvo uno de los valores más bajos de Gini desde que se dispone de registros regulares sobre el ingreso de los hogares: 0.401. La estimación presentada por el MEF del valor del Coeficiente de Gini para el primer semestre de 2012 es aún menor al valor registrado en 2011: 0.397.

Aunque estos registros son significativamente inferiores a los que el país alcanzó tras la crisis de 2002 (superiores a 0.45), siguen siendo notoriamente mayores a los que en promedio exhiben los países más desarrollados.⁶ De todos modos, los valores alcanzados por el país en los últimos dos años (0.401 o 0.397) resultan relativamente comparables, por ejemplo, con los registrados al cabo de 2011 en España (0.34), Grecia (0.336) y Portugal (0.342).⁷

Sin desconocer ni subestimar la significación de esta reciente pero sostenida tendencia a la disminución de la desigualdad en la distribución de la renta, en un contexto de crecimiento real de los ingresos de los hogares y de

⁴ Los valores más bajos que Uruguay registró en las últimas tres décadas, a excepción del 13.7% para 2011 o de la estimación provisoria de 12.1% para el primer semestre de 2012, fueron los de mediados de los años noventa, que se situaban en torno al 15%.

⁵ El segundo valor más bajo, detrás del argentino, entre los 18 países de la región estudiados por CEPAL (2012).

⁶ Entre los 25 países europeos sobre los que se presentan datos de Gini para 2011 en las bases *on line* de Eurostat (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes>) el promedio simple es de 0.287.

⁷ De hecho, la distancia que separa al Gini de Uruguay del promedio simple entre los valores de estos tres países del Mediterráneo (respectivamente, 0.397 y 0.339) es similar a la que media entre estos y el promedio simple de Europa (respectivamente, 0.339 y 0.287). En esa misma línea se puede agregar que los países del Mediterráneo mencionados exhiben niveles de desigualdad más próximos a los de Uruguay que a los de sus vecinos del norte de Europa: Noruega (0.229), Suecia (0.244) o Finlandia (0.258) (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes>).

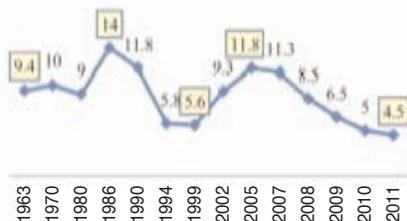
Gráfico 5
Incidencia de la pobreza y la indigencia en hogares y personas en Uruguay
 (áreas urbanas, salvo en los años que se destacan –i– donde la información
 corresponde a todo el país) de acuerdo a Línea INE (Met.2006) y CEPAL.
 Series 2001-2012 y 1963-2011. En porcentajes.

Pobreza e indigencia en personas (Línea INE, Met.2006)

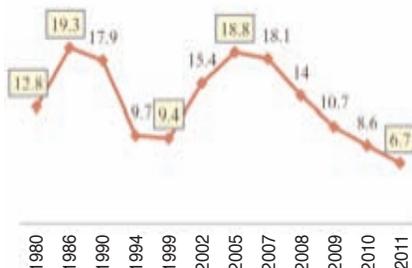


Pobreza (Línea CEPAL)

Pobreza en hogares

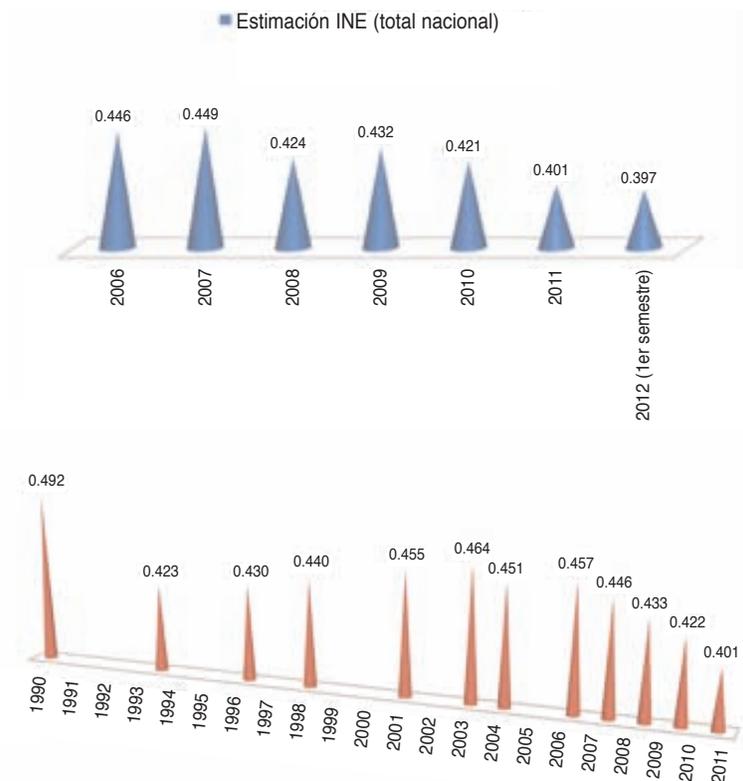


Pobreza en personas



Fuentes: para el primer gráfico, elaboración propia a partir del INE (2012: 18 y 23), salvo para los registros de 2001 que corresponden a INE (2008: 77) y 2012 que corresponden al MEF (http://www.mef.gub.uy/documentos/20121107adm_andres_masoller.pdf). Para el segundo gráfico, elaboración propia a partir de las siguientes fuentes: el dato de 1963 corresponde a Melgar (1981); el de 1970 a Altimir (1979: 63); los de 1980 y 1986 a Altimir (2008: 100); los de 1990 y 1994 a CEPAL (2004: 328-329); los de 1999, 2002, 2008 y 2009 a CEPAL (2010: 78-79); el de 2005 a CEPAL (2007: 56-57); el de 2007 a CEPAL (2009: 54-55); el de 2010 a CEPAL (2011: 52); el de 2011 a CEPAL (2012: cap.I, 43) (<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/48455/PanoramaSocial2012Doc1Cap1.pdf>). Para el tercer gráfico, elaboración propia a partir de datos de la base *on line* de CEPAL (<http://websie.eclac.cl/infestat/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>), excepto para el año 2011, cuyo registro fue extraído de CEPAL (2012: *ibid.*). Nota: (i) los datos que aparecen en el primer gráfico a partir de 2006 corresponden a todo el país.

Gráfico 6
Concentración del ingreso (Coeficiente de Gini) en Uruguay de acuerdo a
Línea INE (Met.2006) y CEPAL
(total nacional y áreas urbanas). Series 2006-2012 y 1990-2011.



Fuente: para el primer gráfico, INE (2012: 38) para todos los años excepto para 2012, en cuyo caso la fuente es MEF.

(http://www.mef.gub.uy/documentos/20121107adm_andres_masoller.pdf); para el segundo gráfico, elaboración propia a partir de información extraída de la base *on line* de CEPAL (<http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>), excepto para el año 2011, cuyo valor corresponde a CEPAL (2012: cap.II, 36).

(<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/48455/PanoramaSocial2012DocIICap2.pdf>).

reducción de la pobreza monetaria, a nadie escapa que la fragmentación social que se fue instalando en la sociedad uruguaya durante las últimas décadas no ha cedido terreno de manera concluyente. A su vez, las variables e indicadores que nos permiten medir los distintos aspectos de la distribución de oportunidades en la sociedad (por ejemplo, los niveles de escolarización formal alcanzados entre los jóvenes) exhiben valores inquietantes y, en algu-

nos casos, relativamente inmóviles en los últimos decenios, pese al crecimiento económico observado y a la disminución de la pobreza y la desigualdad consignadas.

6. Discusión de escenarios alternativos en función de los avatares de la economía mundial

Reseñada en algunos de sus perfiles la panorámica sobre ciertos indicadores relevantes del Uruguay contemporáneo, cabe considerar los datos del marco internacional y regional. No es el caso de hacer predicciones acerca de la economía mundial, cuya evolución casi siempre incierta parece serlo también hoy cuando –para anotar solo algunos de los condicionantes más obvios– se anticipa, por un lado, una sostenida demanda de alimentos y materias primas y, por otro lado, la continuidad de cierta recuperación moderada de la economía norteamericana al tiempo que la crisis del euro multiplica las amenazas recesivas. Nos limitaremos por ende a especular acerca de cómo podrían incidir las alternativas de la economía internacional en el acercamiento de la realidad a alguno de los escenarios esbozados antes, considerando tres casos distintos.

Primer caso: fin abrupto de la bonanza

Si la bonanza de origen externo se volviera más o menos rápidamente en caída de la producción interna, cabe anticipar una gravitación muy alta de la economía en la evolución del país. La prosperidad empresarial de estos últimos años se desvanecería en medida considerable, así como gran parte del margen estatal para la redistribución. Esto generaría una significativa caída de ingresos de la mayoría de la población e impondría un viraje importante de políticas, incluyendo una orientación mucho más “pro mercado” que la actual. Es difícil prever que ello genere mayor dinamismo, pero seguramente multiplica la desigualdad. Se configuraría un panorama de conflictividad y pesimismo, reviviendo facetas características de la crisis de hace una década.

Segundo caso: desdibujamiento gradual de la bonanza

Si la evolución de la economía internacional fuera tal que la bonanza se va más bien convirtiendo poco a poco en crecimiento lento de la economía uruguaya, la política podrá tener mayores márgenes de acción. Volverá a plantearse, como en la crisis internacional de comienzos de la década de 1930 (en cuyo contexto se agotó el primer batllismo), como en la crisis nacional de mediados de la década de 1950 (que terminó con el segundo batllismo) y como en otras instancias posteriores más dramáticas (como la que precedió al golpe de Estado de 1973), la cuestión de cómo “salir” del reformismo social para dinamizar la economía capitalista. Pero no dejará de estar presente la amenaza de que ese cambio de ruta genere consecuencias sociales compa-

rables a las de las instancias evocadas, que fueron por lo general críticas y muy adversas.

En tales condiciones, una cuota significativa de innovación política podría generar un realineamiento gubernamental comparable a la “Concertación” que gobernó Chile de 1990 a 2010, configurando en ese sentido un escenario con cierta similitud al chileno durante ese período.

Vale la pena recordar que cuando en 1992 el gobierno del presidente Luis Alberto Lacalle impulsó una propuesta privatizadora que se convirtió en ley, bastante moderada en relación al neoliberalismo por entonces dominante en la región pero presentada como la vía para terminar con el batllismo histórico, una abrumadora mayoría expresada en un referéndum enterró la norma. Si los avatares de la política, más que a un relativamente innovador realineamiento gubernamental de este tipo, llevaran a un bastante convencional cambio de régimen hacia otro intento liberal capitalista, más inspirado por Piñera que por Lagos o Bachelet, pero basado en un empresariado considerablemente más débil que el chileno, cabe anticipar otra vez perspectivas conflictivas.

Tercer caso: persistencia de la bonanza

Como surge de lo antedicho, vemos la persistencia de la bonanza casi como una condición necesaria para la continuidad de lo que hemos llamado en términos laxos un escenario de *tercer batllismo*. Pero, por cierto, no es suficiente. En este supuesto se plantea una gama ampliada de desafíos ante la cual la política y, quizás aún más, la ideología, podrán incidir en forma decisiva en la configuración de alternativas bastante diferentes entre sí.

Tales desafíos incluyen algunos suscitados directamente por el crecimiento económico, que refleja una bastante vigorosa expansión del capitalismo basada en la producción primaria y motorizada en gran medida por la inversión extranjera. Procesos semejantes han tenido consecuencias perjudiciales para la igualdad en diversas épocas. La distancia entre el Frente Amplio de la actualidad y el sector que más gravita en el crecimiento (un empresariado en buena medida internacional), parece mayor que la registrada durante el “segundo batllismo” (cuando tal papel correspondía a la industria nacional protegida por el Estado) y aún durante el batllismo inicial (cuando ese papel lo desempeñaban de manera dominante los grandes terratenientes criollos y en mucho menor medida un incipiente empresariado industrial). Se registra pues una tensión nada menor entre el renovado impulso igualitarista y el tipo de crecimiento con el que convive. De modo adicional, un tipo de crecimiento primario exportador suscita también dilemas ligados a lo ambiental, temática especialmente gravitante en nuestro tiempo. En conjunto, la base económica de la bonanza puede inducir algunas mutaciones relevantes que podrían contribuir a un cambio de escenario.

No son menores los desafíos que el mismo proceso plantea de manera menos directa. El crecimiento relativamente alto beneficia directamente a

sectores considerables de la población y posibilita márgenes de redistribución significativos que amplían aún más el conjunto de beneficiarios del crecimiento. Ahora bien, con la mejora de los ingresos de la gran mayoría de la población se incrementan también las expectativas y, por ende, pueden ampliarse más que atenuarse los reclamos. Pero con este escenario no necesariamente mejoran otros aspectos de la situación social, algunos de los cuales son incluso susceptibles de deteriorarse, como aquellos relativos a la seguridad pública. Se genera así una combinación de problemas que puede resultar cada vez más difícil de manejar.

Este nuevo reformismo social encarnado por el Frente Amplio, si bien encarna valores predominantes en la población uruguaya, carece de motor ideológico propiamente dicho. Su principal expresión política es un Frente Amplio reconvertido, a partir de un fracaso propio y de uno ajeno: a escala internacional, de la ideología a la que mayoritariamente adherían sus sectores; y a escala nacional, del “neoliberalismo” al que confrontó sin vacilaciones. Se convirtió así, casi sin quererlo, en el heredero parcial y no demasiado asumido de la más exitosa tradición política nacional, a cuya familia inicial era bastante ajeno. Esa inusual proeza de realismo político se afirmó en un trípode muy eficaz: (i) la paciente “acumulación de fuerzas” que permitió reunir a gran parte de las oposiciones en el modelo más o menos dominante durante la larga retirada del Estado; (ii) el “núcleo duro” y bastante amplio de militantes activos y partidarios reunidos por la tradición de la resistencia a la dictadura y la adhesión a los valores genéricos de la izquierda; (iii) el relegamiento de la discusión, seguramente divisiva, acerca de la validez contemporánea y la necesaria actualización de las ideas de la izquierda, para centrar el discurso en el cuestionamiento del “todo mercado”, terreno de encuentro de todos sus adherentes con una amplia gama de potenciales simpatizantes.

Así creció y llegó a triunfar el Frente Amplio, que podrá ganar o perder próximas elecciones pero difícilmente deje de ser el principal partido del país por un buen tiempo. Hizo un primer gobierno con éxito signado por el manejo de la emergencia social, ante la que fue eficaz como fruto de la bonanza inesperada, de una real capacidad política y de un compromiso fuerte con los sectores postergados. Esa tarea de reconstrucción nacional ha proseguido con éxito en términos de inclusión social durante la administración de José Mujica a partir de 2010, pero se han vuelto más acuciantes los desafíos de reformas estructurales que exigen un nuevo libreto transformador que no termina de confirmarse. Ante la problemática más amplia antes reseñada, que emerge al primer plano precisamente por el manejo idóneo de otras cuestiones antes más urgentes, para el Frente Amplio en el gobierno está llegando un “momento de verdad” de tipo ideológico y político.

A modo de recapitulación, cabe conjeturar que si la bonanza se extiende aun con altibajos durante los próximos años, el nuevo reformismo social sin cambios estructurales habrá confirmado en los hechos su carácter de “escenario tendencial” para el período pero, más temprano que tarde, con seguridad estará en plena mutación y ante desafíos muy fuertes.

7. El después mirado desde la dimensión internacional

Sobre crecimiento y democracia en Sudamérica hoy

En esta región, como en cualquier otra parte del mundo, en la actualidad el orden capitalista no confronta una alternativa real efectiva. Seguramente las relaciones capitalistas de producción generan diversas trabas para la expansión de las fuerzas productivas, tal vez mayores que las que algún futuro mostrará, pero sin duda menores que las evidenciadas por cualquier otro modo de producción que la humanidad haya conocido hasta el presente. Lo corrobora, en especial, la impresionante industrialización capitalista de China, pero no solo ella. Dinamismo técnico productivo, desigualdad social e inestabilidad general son algunos rasgos del capitalismo de hoy, como en tantas instancias del pasado, pero probablemente más que nunca, y seguramente con perjuicios ambientales agravados cada día.

En buena parte de Sudamérica la situación “post Consenso de Washington” está altamente condicionada por una contradicción profunda, a la que se hizo alusión en relación al Uruguay, entre las dinámicas de la democracia y las de la producción. Por un lado, el crecimiento económico relevante del presente tiene como motor principal al gran capital, en buena medida internacional y muy concentrado en la extracción de productos primarios. Por otro lado, los tiempos del “neoliberalismo” dejaron grandes carencias acumuladas, importantes capacidades organizativas de los sectores postergados y gobiernos surgidos con respaldo de estos sectores. Si estos gobiernos se amoldan al grueso de lo que exigen los grandes inversores y sus defensores, con sus consecuencias ambientales y sociales, pueden perder parte significativa de sus respaldos y la capacidad de unificarlos, lo que pondría en riesgo su propia continuidad. Si rechazan en gran medida tales exigencias, enfrentarán el doble riesgo de una oposición muy fuerte, particularmente en lo ideológico y lo comunicacional, así como de una caída de la inversión, combinación que también puede ser letal en más de un sentido. Pero si los inversores y sus defensores logran imponer la mayor parte de sus exigencias, es alta la probabilidad de que generen condiciones sociales y políticas (e incluso ambientales) tales que sus inversiones den resultados negativos o simplemente deban paralizarse.

Tal vez convenga hacer una pausa para ubicar esta contradicción en una de las más creativas tradiciones del pensamiento sobre el desarrollo. Al revisar una de las tesis de su libro pionero *La estrategia del desarrollo económico*, publicado originalmente en 1958, Albert Hirschman (Hirschman, 1984: 161-162) se refiere a “*las dos tareas o funciones que se deben realizar en el curso del crecimiento*”. La primera es la función empresarial. “*Puede ser ejecutada por la empresa nacional privada, por el capital extranjero, por el Estado o por una combinación de los elementos anteriores. En algún momento posterior a que esta función se haya puesto en marcha, habrá intentos de puesta al día por parte de los sectores y regiones retrasados, de reformas*

sociales que mejoren la riqueza y la posición de los grupos que habían sido descartados o exprimidos, así como de una redistribución en general de la riqueza y las rentas. Esta es la función 'equilibradora', distributiva o reformadora. Al igual que la función empresarial, puede ser llevada a cabo por diferentes actores; es decir, por las partes interesadas a través de la acción colectiva o por el Estado".

Para el tema central que aborda este artículo, las consideraciones siguientes parecen especialmente relevantes: *"de ordinario los que están realizando la función empresarial no sólo son inconscientes de la urgente necesidad de una acción complementaria, sino que a menudo se oponen poderosamente a que se realice función reformadora alguna. Dicha función, ya se lleve a cabo desde arriba o desde abajo, tiene sus propios ejecutantes o protagonistas, pero su aparición en escena en el momento adecuado y con la fuerza apropiada no está coordinada de un modo fiable con la función empresarial y su ejecución. La realidad es que, aunque la realización de ambas funciones (en una secuencia apropiada) pueda ser 'objetivamente' esencial para el proceso de crecimiento, con frecuencia sus protagonistas son adversarios decididos, y quizás deban serlo hasta cierto punto para lograr sus propósitos respectivos".* (Hirschamn, 1984: 163-164).

Se puede reformular la contradicción entre impulso al crecimiento económico y profundización de la democracia social, que condiciona poderosamente el presente sudamericano, diciendo que se trata de la tensión entre la función empresarial o de acumulación y la función distributiva o de reforma social. Esto ocurre en especial cuando sus respectivos protagonistas están muy alejados entre sí porque, como ya se mencionó, en el primer caso un papel principal corresponde a la inversión extranjera dirigida a la extracción de recursos naturales, y en el segundo caso los primeros actores suelen ser gobiernos surgidos del enfrentamiento al llamado "neoliberalismo".

Semejante tensión se plantea de maneras distintas en cada país de la región. Sin pretender ni rozar su análisis, puede conjeturarse que en Brasil este pleito se está desplegando de manera especialmente dinámica y gravitante a largo plazo. Allí se conjuga la envergadura de la séptima economía mundial y de un Estado que implementa con bastante continuidad un ambicioso proyecto nacional, que viene de lejos, con un entramado de actores varios, vinculados a las funciones de acumulación y redistribución que posibilitan "la realización de ambas funciones" en el sentido de Hirschman. No se hace una apreciación normativa de tal proceso sino que se conjetura que el mismo puede tener gran impacto en lo económico, político e ideológico, en Brasil y más allá.

¿En el estribo de Brasil?

Volvamos al interrogante sobre qué puede haber después de una restauración batllista de reformismo social sin reforma estructural en el campo económico y productivo. Una posibilidad, particularmente si se concreta un final

más o menos abrupto de la bonanza, sería un drástico desplazamiento del péndulo para intentar priorizar la función empresarial en desmedro de la redistributiva. De modo probable, un movimiento de esta naturaleza llevaría otra vez al escenario de un enfrentamiento endurecido entre actores colectivos, políticos y sociales, que hace tiempo se desempeñan en los primeros planos y sin mayores variantes en sus ideologías.

Un “*post batllismo*”, sustentado en una evolución económica menos desfavorable que la antes evocada, podría configurarse a partir de una oscilación pendular gradual y limitada hacia una mayor priorización de la función empresarial. Su concreción no solo tendría importantes prerequisites económicos sino también políticos y, quizás más aún, ideológicos. En especial supondría realineamientos y elaboraciones mayores dentro de la fuerza de gobierno. En ella las tensiones entre las funciones de acumulación y de redistribución son visibles, así como también las oscilaciones pendulares, que se reflejan en distintas declaraciones del actual presidente uruguayo.

El presidente Mujica ha dicho que, en materia de inserción económica externa, Uruguay debe ir “*en el estribo de Brasil*”. Se toma la frase, ampliando su alcance, para visibilizar la reformulación de escenarios, respecto al posible “giro a la chilena” que algunos agentes políticos uruguayos invocaban años tras. La reformulación pretende dar cuenta de la evolución de la situación latinoamericana. En ella se ha ido desdibujando el atractivo del “modelo chileno”. Paralelamente, (re)aparece y se afirma con la continuidad de los gobiernos presididos por el PT, un “modelo brasileño”, esta vez democrático y además con una clara vocación por disminuir la inmensa desigualdad, que opta a la vez por no cuestionar las lógicas básicas de la acumulación capitalista y por no aceptar que ellas minimicen los alcances de la función de reforma. En Uruguay, históricamente menos dinámico en lo económico y mucho menos desigual en lo social, seguir un rumbo parecido, tras el “retorno del Estado” desde 2005, requeriría “pendular” pausadamente hacia lo empresarial y procesar, como se sugirió ya, cambios no menores en lo político e ideológico.

8. Escenarios al margen

Sobre la noción de “*país de aprendizaje solidario*”

El punto de partida de nuestra pequeña construcción de escenarios es la combinación de dos alternativas en materia de (des)igualdad con otras tantas en materia de dinamismo económico, alta y baja en ambos casos. El cuarto escenario se plantea pues como una exploración de eventuales círculos virtuosos entre (alta) igualdad y (alto) dinamismo. Cabe reformular el problema en términos de búsqueda de formas de disminuir la desigualdad que promuevan dinamismos sustanciales, que a su vez fortalezcan esas mismas formas de disminución de la desigualdad u otras, pero con similares consecuencias en materia de dinamismo económico.

La cuestión de los estilos de desarrollo que se retroalimentan con la dis-

minución de la desigualdad no tiene —mal que nos pese— solución solo dentro del campo de la economía, o aun de la economía y la política reunidas. Hay que ir “*de la economía a la política y más allá*”, como lo sugiere el título bajo el cual Hirschman reunió un conjunto fundamental de sus ensayos de revisión crítica del pensamiento y la experiencia del desarrollo. Se trata de incluir en el enfoque a la economía, a la política y también a los valores, haciendo de estos últimos motores ineludibles de exploraciones e intentos.

Partimos pues de la caracterización normativa del desarrollo de Amartya Sen, ya famosa, según la cual los fines del desarrollo consisten en la expansión de las capacidades y las libertades de la gente para vivir vidas que consideren valiosas y tengan motivos para considerar así. Quizás lo más fecundo del enfoque de Sen sea su elaboración y ejemplificación de que los fines normativos del desarrollo constituyen también la principal herramienta para la construcción de políticas. En otros términos, expandir las capacidades y las libertades individuales y colectivas puede ser el hilo conductor para la formulación de propuestas concretas. Adviértase la sintonía con la relevancia asignada a la multiplicación de los procesos de aprendizaje.

Ese hilo conductor se refuerza a partir de la otra afirmación clave de Sen, según la cual el desarrollo consiste en ver a la gente no como “pacientes” sino como “agentes”, vale decir, como protagonistas de la mejora de la calidad de su vida. La alta desigualdad resulta contradictoria con el desarrollo así entendido, en la medida en que genera carencias e induce subordinaciones incompatibles tanto con la libertad para elegir formas de vida justificadamente valiosas, como con la capacidad para poder vivirlas. Pero también resultan ajenas a esta concepción del desarrollo formas atenuadas de la desigualdad o aún vías para impulsar la igualdad en la medida en que unas y otras estimulen actitudes de “pacientes” antes que de “agentes”. El enfoque de las capacidades de Sen hace de la libertad y la igualdad no solo fines normativos sino herramientas del desarrollo. En otras palabras, impulsar el desarrollo es también promover la expansión de las libertades y de formas de la igualdad que multipliquen entre la gente las actitudes propias de los agentes.

En nuestra lectura, la concepción que Sen hace de la libertad, la igualdad y la solidaridad no solo constituye en su teoría el trípode normativo del desarrollo sino también la principal pista propositiva, la orientación básica para la elaboración de políticas. Cabe presentar algunos ejemplos de ello.

El dinamismo productivo en general se asocia cada vez más con “*la economía basada en el conocimiento y motorizada por la innovación*”. Eso no se restringe en absoluto a los llamados sectores “de punta”, sino que tiene que ver con toda la gama de la producción de bienes y servicios en sentido amplio. Aquí juega un papel fundamental la contribución de la escuela escandinava de economistas que estudian los *Sistemas de Innovación*, quienes han puesto de manifiesto el carácter “distribuido” e “interactivo” de los procesos sociales de innovación técnico productiva, cuya eficiencia depende en medida significativa de la cooperación —nunca desprovista de conflictos—

entre actores diversos. Se trata de un doble aprendizaje, social y técnico, a través del cual se aprende a colaborar desde saberes diferentes, para resolver problemas introduciendo soluciones nuevas que hacen uso creciente de conocimiento avanzado. Ello constituye, además de un proceso de mejora de la calidad de la producción, un proceso de aprendizaje, en mayor o menor medida, para todos los sectores involucrados.

Cabe subrayar una vez más que se habla de impulsar en todos los sectores productivos no solo aprendizajes amplios sino también conocimientos y calificaciones del más alto nivel. Ello es posible incluso en los sectores extractivos, como lo muestra el caso de Noruega (Gronning, Moen, Sutherland, 2008: 281-318), donde la producción de petróleo es una gran demandante de conocimientos y calificaciones de ese tipo. La preservación ambiental plantea una variedad de requisitos, que incluyen la generación y el uso de conocimiento necesariamente multidisciplinario sobre la respectiva problemática, de modo particular en las áreas productivas más riesgosas en ese sentido. No menos importante es anotar que los sectores donde la innovación en un país pequeño puede tener gran impacto incluyen a las llamadas “industrias culturales”, como lo ejemplifica a cabalidad el caso de Dinamarca. (Christensen-gregsen-Johson-Lundvall-Tomlinson, 2008: 403-441).

Cabe también focalizar la atención en lo que, en gran parte de los países periféricos, constituye el mayor obstáculo para avanzar hacia una *“economía basada en el conocimiento y motorizada por la innovación”*: precisamente la poca demanda de conocimientos proveniente de las dinámicas del mercado y dirigidas a los potenciales productores nacionales de conocimiento. En ese sentido, no hay que dejar de detectar, promover y articular tal demanda. Deben destacarse los esfuerzos conjuntos sector público-empresariado-academia que releven demandas potenciales y busquen conectarlas con generadores internos de conocimientos.

Pero el problema de la escasa demanda solvente de conocimientos luce demasiado extendido –en el espacio y en el tiempo– como para esperar cambiar las cosas al extremo de que esa demanda sea suficiente para transitar hacia una economía motorizada por la innovación. A escala internacional, en el ámbito de las políticas de ciencia, tecnología e innovación, parece estar surgiendo –tanto a nivel teórico como práctico– una nueva gama de políticas de investigación e innovación orientadas en forma explícita a la inclusión social. Entendida en clave de agentes, esas políticas constituyen a la vez una ilustración y una concreción posible, entre otras, de la concepción del desarrollo como expansión de las capacidades y las libertades en tiempos en que el conocimiento avanzado ha devenido factor principal de poder.

En el trabajo en el que se formuló el escenario que aquí nos ocupa se ofrecieron diversos ejemplos que podrían mostrar *“una complementación creciente entre el aprender estudiando a nivel avanzado y el aprender resolviendo creativamente problemas de la práctica.”* Y se concluyó conjeturando que esa *“complementación se aceleraría si, de aquí al 2015, la investigación y la innovación orientadas a la inclusión social pasan de algu-*

nas experiencias incipientes a ser prioridad nacional, ofreciendo así una ilustración de lo que significa un país de aprendizaje solidario.” (Arocena-Sutz, 2011: 233-254).

El problema de la política

Aun ubicado en un margen, en términos de realidades y probabilidades, ese escenario tiene sentido prospectivo –porque está dentro de lo que los hechos hacen posible– y valor prescriptivo, pues puede orientar acciones viables y éticamente valideras. De manera más específica, puede estar en el horizonte de referencia de no poca gente y orientar acciones valiosas en sí mismas –por sus resultados y por las búsquedas involucradas–, lo que a su vez contribuye a ampliar el horizonte de lo posible.

Todavía corresponde anotar que no es imposible que se haga realidad algo que presente semejanzas no menores con nuestro escenario optimista. Hacia 1890 o 1900, ¿qué probabilidades se le hubieran asignado a un escenario que expresara pocas décadas después una combinación virtuosa entre Estado de bienestar, democracia política e ideología predominante solidarista?

En cualquier caso, no son demasiadas las probabilidades para, con los valores igualitarios y solidarios como motores y orientadores, “masificar” los aprendizajes avanzados, como alternativa ante las tendencias de la economía en la emergente sociedad capitalista del conocimiento. Entre la ideología y la economía, el problema central vuelve a ubicarse en la política, en su capacidad de convocatoria y de articulación de esfuerzos más allá de los intereses inmediatos y grupales.

Quizás esté llegando a su término un ciclo político muy prolongado, que llevó por entreverados caminos a la izquierda uruguaya del lugar periférico que ocupaba hacia 1965 a asumir el gobierno con mayoría absoluta en 2005. En buena medida, ese trayecto fue protagonizado por lo que puede considerarse una generación –con edades al presente entre los cincuenta cortos y los setenta largos– que sigue al frente del gobierno y de su partido, el cual suma no menos intenciones de voto en las encuestas que todos los otros partidos sumados. Sin embargo, esa generación se muestra al presente bastante huérfana no solo de proyecto estratégico y de ideología que lo inspire, sino también de mensajes movilizadores y de sintonía profunda con la juventud. Solo una verdadera mutación en este campo podría sacar a nuestro escenario optimista de la marginalidad.

Quizás la aventura uruguaya esté llegando a un cruce de caminos. Desde sus inicios, parece haberla inspirado una inusual vocación igualitaria, que en la memoria colectiva de los uruguayos está indisolublemente unida a ciertos tramos de la historia nacional. Esa vocación se abrió camino entre las guerras civiles de la “tierra purpúrea” y a favor de los torrentes inmigratorios, para desembocar en una doble pasión nacional, por la república democrática y por la educación de todos. La conjunción de valores de esa apuesta colectiva

sustentó lo mejor de la inserción del país en el mundo y afianzó la vocación integradora en lo social. Pero esa vocación no se conjugó bien con las capacidades para la innovación en general, tanto socio-institucional como técnico-productiva o incluso cultural. A menudo ocurrió lo contrario, lo que constituyó uno de los múltiples factores que condujeron al deterioro de la educación y a la caída de la democracia. Recuperada ésta, hace falta que se convierta en factor mayor de transformación de aquélla y de la expansión de los aprendizajes solidarios a escala de la sociedad entera. De lo contrario, con seguridad no serán realmente el desarrollo innovador ni la vocación solidaria los valores que marquen el rumbo de los uruguayos en la sociedad del conocimiento.



Bibliografía

Alvarez, Jorge-Bértola, Luis, (2010): “Desarrollo y desigualdad: miradas desde la historia económica”, en Serna, *Pobreza y desigualdad en Uruguay: una relación en debate*. Buenos Aires, CLACSO.

Amarante, Verónica-Vigorito, Andrea, (2011): “Los futuros posibles de la desigualdad de ingresos”, en Arocena-Caetano (coordinadores), *La aventura uruguaya. Tomo II. ¿Naidés más que naidés?* Montevideo, Sudamericana.

Arocena-Caetano (coordinadores) (2007): *Uruguay: Agenda 2020. Tendencias, conjeturas, proyectos*, Montevideo, Taurus.

Arocena-Caetano, “Sobre los futuribles del Uruguay internacional, hoy y ayer. Los desafíos de una mirada prospectiva”, en Arocena-Caetano (coordinadores), (2011): *La aventura uruguaya 1. El país y el mundo*, Montevideo, Editorial Sudamericana.

Arocena, Rodrigo-Sutz, Judith, “Los futuros posibles de las políticas de conocimiento para un país de aprendizaje solidario”, en Arocena-Caetano (coordinadores), (2011): *La aventura uruguaya. Tomo I. El país y el mundo*. Montevideo, Sudamericana.

Caetano, Gerardo, (coord.), (2005): *20 años de democracia. Uruguay 1985-2005: miradas múltiples*. Montevideo, Taurus.

Caetano, Gerardo-De Armas, (2012): “Las vías del desarrollo de Uruguay en los próximos años. Oportunidades y restricciones”, en *Política en tiempos de Mujica. (II) Un balance en mitad de camino*. Montevideo, ICP-Estuario.

De Armas, Gustavo (2009): *Primero la infancia. Desarrollo, Estado y Políticas Sociales en Uruguay*. Montevideo, CLAEH.

De Armas, Gustavo-Ramos, Conrado, (2011): *La evolución de los sistemas de bienestar en América Latina*. Santiago de Chile, CIEPLAN.

Filgueira, Garcé, Ramos y Yaffé, (2003): “Los dos ciclos del Estado uruguayo en el siglo XX”, en (Varios autores), *El Uruguay en el siglo XX. La política*. Montevideo, EBO.

Foxley, Alejandro, (2011): *La trampa del ingreso medio. El desafío de esta década para América Latina*. Santiago de Chile, CIEPLAN.

Freeman, Christopher, (1977): “Malthus with a computer”, en T. Teich (ed.), *Technology and Man's Future*, Nueva York: St. Martin's Press.

Gronning-Moen-Sutherland, “Low innovation intensity, high growth and specialized trajectories”, in C. Edquist and L. Hommen editors, (2008): *Small Country Innovation Systems. Globalization, Change and Policy in Asia and Europe*, Edward Elgar, Cheltenham, UK.

Christensen-Gregersen-Johnson-Lundvall-Tomlinson, “An NSI in transition?”

Denmark”, en Edquist, C. & Hommen L. (editors), (2008): *Small Country Innovation Systems. Globalization, Change and Policy in Asia and Europe*, Edward Elgar, Cheltenham, UK.

Hirschman, Albert, (1984): *De la economía a la política y más allá*. FCE, México.

Lechner, Norbert, (2006): *Obras escogidas*, Santiago de Chile, LOM, Pensadores Latinoamericanos. Tomo I.

Observatorio Social de Programas e Indicadores del Ministerio de Desarrollo Social (<http://observatoriosocial.mides.gub.uy/mides/portalMides/portalMides/portal.php>).

Oddone, Gabriel, (2011): “Restricciones para sostener el crecimiento: lecciones y desafíos para las políticas públicas”, en Arocena-Caetano (coordinadores), *La aventura uruguaya. Tomo I. El país y el mundo*. Montevideo, Sudamericana.

Sen, Amartya, (2000): *Desarrollo y libertad*, Barcelona, Editorial Planeta.